

TAMPEREEN YLIOPISTO
Johtamiskorkeakoulu

**JULKISTEN HANKINTOJEN KILPAILUTTAMINEN
PIRKANMAALAISTEN KUNTIEN NÄKÖKULMASTA**

Tatjaana Julin
Tampereen yliopisto
Pro gradu -tutkielma
Kunta- ja aluejohtaminen
Marraskuu 2015

TIIVISTELMÄ

Tampereen yliopisto	Johtamiskorkeakoulu, Kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelma
Tekijä:	JULIN, TATJAANA
Tutkielman nimi:	Julkisten hankintojen kilpailuttaminen pirkanmaalaisten kuntien näkökulmasta
Pro gradu -tutkielma:	85 sivua, 3 liitesivua
Aika:	Marraskuu 2015
Avainsanat:	Julkiset hankinnat, kilpailuttaminen, kunnallinen toimintaympäristö, yhteiskunnalliset vaikutukset, yhteishankinnat, pienhankinnat

Julkisten hankintojen kilpailuttaminen on ajankohtainen aihe parhaillaan meneillään olevan hankintalain kokonaisuudistuksen vuoksi, joka on tarkoitus saattaa kansallisesti voimaan vuoden 2016 aikana. Hankintalain kokonaisuudistus pohjautuu Eurooppa 2020, älykkään, kestävä ja osallistavan kasvun strategiaan, joka korostaa markkinapohjaisia ohjauskeinoja. Uudistuksen tavoitteena on mm. antaa hankintayksiköille paremmat mahdollisuudet hyödyntää julkisia hankintoja yhteiskunnallisten tavoitteiden tueksi. Hankintalain kokonaisuudistuksella tähdätään myös siihen, että julkiset hankinnat voitaisiin jakaa nykyistä joustavammin pienempiin osiin. Tämän vuoksi tutkimuksen avulla on etsitty vastauksia siihen, millaisia vaikutuksia kunnat ja niiden omistama hankintaosakeyhtiö kilpailuttamisilla tavoittelevat ja millainen merkitys hankintojen koolla on kilpailuttamisen näkökulmasta.

Tutkimus on toteutettu laadullisena teoriasidonnaisena tutkimuksena, jonka empiirinen osuus koostuu kahdeksasta teemahaastattelusta seitsemässä pirkanmaalaisessa kunnassa sekä niiden omistamassa hankintaosakeyhtiössä. Kunnat toteuttavat osan kilpailutuksista yhteistoiminnassa keskenään omistamansa hankintaosakeyhtiön kautta muodostaen näin yli 150 000 asukkaan hankintakeskittymän. Haastateltaviksi on etsitty johtotason henkilöitä ja viranhaltijoita, joilla on mahdollisimman kattava näkemys tutkittavasta aiheesta. Aineiston analyysi on toteutettu abduktiivisen päättelyn logiikalla.

Tutkimuksen perusteella kilpailuttamista taustoittavat kuntien välinen yhteistyö, kilpailuttamista edeltävä hankintasuunnittelu ja markkinakartoitus. Toimintaympäristön osalta hankintastrategia on aktiivista. Tärkeänä kilpailuttamista määrittelevänä tekijänä haastateltavat pitävät sitä, että kaikkia ehdokkaita kohdellaan tasapuolisesti, oikeudenmukaisesti ja syrjimättömästi. Kilpailuttamisen tavoitteena on saada aikaiseksi vertailukelpoisia tarjouksia. Tämän vuoksi tarjouspyynnössä asetettujen hankinnan kriteereiden tulee olla mahdollisimman selkeitä. Hankintojen yhteiskunnallisista vaikutuksista korostuvat eniten niiden taloudellisuus. Hinnan lisäksi haastateltavat nostavat esille myös erilaisia hankinnan laatutekijöitä kuten ympäristönäkökohtien huomioimisen. Hankinnat pyritään tekemään mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina huomioiden hankintalain vaatimukset, kuntien tarpeet ja markkinoiden tarjonta. Yhteishankinnoilla on mahdollista saavuttaa mm. volyymihyötyä alentaen kuntien kilpailuttamisesta aiheutuvia transaktiokustannuksia. Hankintoja on myös mahdollista tehdä vain joidenkin kuntien yhteishankintoina tai kunnittain markkinatilanteet huomioiden. Pienhankinnoissa pääsääntönä on kilpailuttamisen hyödyntäminen ja ne voidaan toteuttaa kynnysarvot ylittäviä hankintoja kevyemmin menettelyin.

Sisällysluettelo

1 JOHDANTO	5
1.1 Julkisten hankintojen rajausta ja keskeiset lähtökohdat	7
1.2 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset	8
1.3 Tutkimus laadullisin menetelmin	9
1.4 Aineistona haastattelut	10
2 YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET JULKISISSA HANKINNOISSA	13
2.1 Laadulliset kriteerit	13
2.2 Taloudellisuus	15
2.3 Ympäristöystävällisyys	17
2.4 Innovatiivisuus	19
2.5 Sosiaaliset näkökohdat	20
3 TEOREETTINEN JA NORMATIIVINEN TAUSTA	22
3.1 Julkiset hankinnat	22
3.2 Uusi julkisjohtaminen	24
3.3 Uusi hallintatapa	27
3.4 Päämies-agenttiteoria	30
3.5 Sopimuksellisuus	33
3.6 Hankintalaki	36
4 JULKISTEN HANKINTOJEN KILPAILUTTAMINEN	43
4.1 Empiirisen aineiston kuvaus	43
4.2 Kilpailuttamisen strategia	45
4.3 Kunnan sisäinen toimintaympäristö	49
4.4 Kunnan ulkoinen toimintaympäristö	57
4.5 Kilpailuttamisen tavoitteet	63
5 JOHTOPÄÄTÖKSET	73
5.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset	73
5.2 Hankinnan koon merkitys	76
LÄHTEET	79
LIITTEET	86

Taulukkoluettelo

Taulukko 1. Yhteiskuntavastuun sisältö (Anttiroiko 2004, 48).....	14
Taulukko 2. Uuden julkisjohtamisen keskeiset doktriinit (Hood 1991, 4–5).	25
Taulukko 3. Verkoston ominaispiirteet (Rhodes 1999, xviii).....	28
Taulukko 4. Edullisin sopimussuhde päämiehen kannalta olosuhteissa, joissa vallitsee informaation epätasapaino (Eisenhardt 1989, 61–63).....	31
Taulukko 5. Korkean ja matalan luottamustason sopimuksellisuus (Hyyryläinen 2000, 307).....	35
Taulukko 6. Kansalliset ja EU-kynnysarvot (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015).....	39
Taulukko 7. Ennakkoväkiluku alueittain, kesäkuu 2015 (Tilastokeskus 2015).....	44

Kuvioluettelo

Kuvio 1. Kunta–kuntalainen-suhteen keskeiset käsitteet (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 27)	16
Kuvio 2. Palvelujen mahdolliset tuottajat (mukaillen Kuopila & al. 2007, 38).....	29
Kuvio 3. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset elementit (Rajala ym. 2008, 38).....	34
Kuvio 4. Kehyskunnat (Kuntien Hankintapalvelut Kuha Oy 2010).....	43

1 JOHDANTO

Julkisilla hankinnoilla on Suomen kansataloudelle huomattava merkitys. Vuonna 2012 niiden osuus oli Eurostatin keräämien tietojen mukaan Suomen BKT:stä 17,2 % ja arvo yli 33 miljardia euroa. Verrattaessa julkisten hankintojen kehitystä Suomessa vuosina 2009–2012, niiden arvo on kasvanut. (Euroopan komissio 2014, 6–7.) Ei ole siis samantekevää, miten julkisiin hankintoihin suunnatut varat kohdennetaan.

Kilpailuttamisesta ja julkisista hankinnoista löytyy suhteellisen hyvin erilaisiin tilastotietoihin perustuvaa materiaalia esimerkiksi julkisten hankintojen Hilma-ilmoituskanavan kautta. Pelkästään tilastoihin nojaava tieto voi kuitenkin jäädä näkökulmaltaan varsin suppeaksi. Tutkimuksen tarkoituksena on siksi nostaa esille myös julkisia hankintoja tekevien ja hankintalakia käytännössä soveltavien henkilöiden kokemuksia ja mielipiteitä aiheesta.

Kunnissa kilpailuttamisen menettelyjä käytännössä keskeisesti ohjaava tekijä on laki julkisista hankinnoista (348/2007). Parhaillaan meneillään oleva hankintalain kokonaisuudistus on antanut tutkimukselle suunnan kartoittaa kilpailuttamisella haettuja yhteiskunnallisia vaikutuksia sekä hankinnan koon merkitystä kilpailuttamisessa huomioiden erityisesti yhteishankinnat ja pienhankinnat. Hankintalain kokonaisuudistus pohjautuu Eurooppa 2020, älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategiaan, joka korostaa markkinapohjaisia ohjauskeinoja (Euroopan komissio 2010; Euroopan unioni 2014, 65).

Direktiivi 2014/24/EU mukaan hankintalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on mm:

”[...] tehostaa julkisten varojen käyttöä, helpottaa erityisesti pienten ja keskisuurten yritysten, jäljempänä ‘pk-yritykset’, osallistumista julkisiin hankintoihin ja antaa hankkijoille paremmat edellytykset hyödyntää julkisia hankintoja yhteisten yhteiskunnallisten tavoitteiden tueksi.” (Euroopan unioni 2014, 65.)

Direktiivi on tarkoitus saattaa kansallisesti voimaan vuonna 2016 (Työ- ja elinkeinoministeriö 2013, 2).

Uudistuksen tavoitteista todetaan Jyrki Kataisen hallitusohjelmassa seuraavaa:

”Uudistetaan hankintalakia suorahankintamahdollisuuksien lisäämiseksi sekä työllisyys, sosiaalisten ja muiden laatutekijöiden huomiioon ottamiseksi nykyistä paremmin kilpailutusten yhteydessä” (Valtioneuvoston kanslia 2011, 76).

Kilpailuttaminen on ajankohtainen aihe myös nykyisen hallituksen jatkaman sosiaali- ja terveyspalvelujen uudistuksen vuoksi, koska niiden tuottamisessa voidaan hyödyntää myös yksityisen ja kolmannen sektorin toimijoita. Käytännössä uudistus toteutuessaan tarkoittaisi sitä, että sote-hankinnat tehdään nykyistä suurempina kokonaisuuksina niiden järjestämisen siirtyessä yksittäisiä kuntia laajemmille sote-alueille. (Valtioneuvoston kanslia 2015, 28.)

Suuntaa kilpailuttamisen laajuuteen kuntatasolla antaa se, että julkisten hankintojen Hilma-ilmoitusjärjestelmään ilmoitettiin vuonna 2013 kuntien, kuntayhtymien ja muiden aluetason viranomaisten kilpailuttamia julkisia hankintoja lähes 9 miljardin euron arvosta (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014a, 1). 42,1 % kaikista Hilmaan ilmoitetuista hankinnoista oli palveluita, 31,7 % tavaroita ja 22,7 % rakennusurakoita (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014c, 7–8). Hilma-ilmoitusjärjestelmä koskee kuitenkin lähinnä vain kansalliset ja EU- kynnysarvot ylittäviä hankintoja. Kansalliset kynnysarvot alittavien hankintojen ilmoitusvelvollisuus on vapaaehtoista, joten niiden arvosta ei ole olemassa ajantasaisia tilastoja. Kauppa- ja teollisuusministeriö (2006) on arvioinut pienhankintojen osuuden olevan noin 10 % kaikista julkisista hankinnoista. Kynnysarvoja on korotettu tämän jälkeen, joten pienhankintojen osuuden voidaan olettaa kasvaneen. (Lith 2012, 26.)

Tutkimusten mukaan kuntien asukasluku ja sijainti vaikuttavat siihen, miten hyvät mahdollisuudet niillä on käyttää hyödyksi julkisissa hankinnoissa markkinoita. Alle 5000 asukkaan kunnissa asiakaspalveluiden ostot ovat keskimääräistä vähäisempiä ja yli 30 000 asukaan kunnissa niitä tehdään keskimääräistä enemmän (Valkama & Kallio 2008b, 25–26). Jyväskylän ja Lahden hankintatoimen ammattilaisille tehdyn kyselyn mukaan vastaajat myös korostivat, että markkinoilla ja siellä vallitsevalla todellisella kilpailutilanteella on merkitystä, jotta kilpailuttamisella voidaan saada aikaiseksi säästöjä (Valkama & Kallio 2008a, 83).

Tutkimukseen valittujen kuntien asukasluku vaihtelee noin 10 000–30 000 välillä. Pienimmässä kunnassa on noin 4000 asukasta. (Tilastokeskus 2015.) Valinnoilla on haluttu varmistaa se, että kunnilla on kokonsa perusteella hyvät mahdollisuudet hyödyntää julkisissa hankinnoissaan markkinoita. Myös niiden sijainti markkinoihin nähden on hyvä, koska ne kuuluvat Tampereen kehyskuntiin. Kuntia yhdistävä tekijä on myös se, että ne ovat järjestäneet osan kilpailutuksista yhteistoiminnassa omistamansa hankintaosakeyhtiön kautta muodostaen näin yli 150 000 asukkaan hankintakeskittymän.

1.1 Julkisten hankintojen rajausta ja keskeiset lähtökohdat

Tutkimuksessa julkisia hankintoja tarkastellaan hankintalain (348/2007) määritelmän mukaisesti tavaroiden ja palveluihin ostamiseen ja vuokraamiseen sekä urakoiden teettämiseen liittyvänä toimintana. Julkiset hankinnat on rajattu tapauksiin, joissa kunta on käyttänyt niiden toteuttamiseen kilpailuttamista.

Julkiset hankinnat jaetaan hankintalain (348/2007) tarkoittamiin kansalliset- ja EU- kynnysarvot ylittäviin hankintoihin, joihin yhteishankinnatkin kuuluvat sekä kynnysarvot alittaviin pienhankintoihin, jotka voidaan kilpailuttaa muita hankintoja kevyemmin menettelyin. Tutkimuksen rajatun pituuden vuoksi, kilpailutettuja hankintoja ei tarkastella tavara- tai palveluryhmittäin. Tutkimuksen ulkopuolelle jätetään myös se, miten kilpailuttamisella tavoiteltuja vaikutuksia on seurattu tai mitattu.

Kilpailuttaminen on toimintaa, joka syntyy kysynnän ja tarjonnan kohtaamisesta markkinoilla (Kähkönen 2007, 4). Julkisten hankintojen kilpailuttamisessa voidaan sen perusteluksi määritellä halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa on siten mahdollista huomioida hankinnan kriteereinä erilaisia laatutekijöitä. (Oksanen, 2010, 17.) Laadulliset kriteerit voivat liittyä mm. hankintojen yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Esimerkkeiksi tutkimuksen alkuun yhteiskunnallisista vaikutuksista on otettu taloudelliset, ympäristölliset, innovatiiviset ja sosiaaliset vaikutukset, koska ne on tuotu esille myös hankintalain kokonaisuudistuksen linjauksissa (Euroopan unioni 2014). Tutkimuksen osalta haastatteluihin osallistuvat henkilöt määrittelevät itse sen, millaisia vaikutuksia kunnat ja niiden omistama hankintaosakeyhtiö kilpailuttamisilla painottavat.

Hankintalain kokonaisuudistuksella tähdätään myös siihen, että julkiset hankinnat voitaisiin jakaa nykyistä joustavammin pienempiin osiin (Euroopan unioni 2014, 79). Tämän vuoksi tutkimuksen avulla etsitään vastauksia myös siihen, mikä merkitys hankintojen koolla on kilpailuttamisen kannalta keskittyen erityisesti yhteishankintoihin ja pienhankintoihin.

Teoriaosuudessa luodaan taustaa julkisten hankintojen ja kilpailuttamisen toteuttamisesta kunnallisessa toimintaympäristössä julkisten hankintojen yleisluonteisen kuvauksen, uuden julkisjohtamisen, uuden hallintatavan, päämies-agenttiteorian, sopimuksellisuuden ja hankintalain kautta. Tutkimuksen empiirinen osuus koostuu kahdeksasta teemahaastattelusta, jotka on tehty Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven kunnissa sekä niiden omistamassa hankintaosakeyhtiö KuHa Oy:ssä. Haastateltaviksi on etsitty johtotason henkilöitä ja viranhaltioita, joilla on mahdollisimman kattava näkemys julkisista hankinnoista ja niiden kilpailuttamisesta.

Markkinoiden toimintamallin soveltamiseen hankintoihin liittyy kunnissa keskeisesti tilaaja-tuottaja-malli. Se on myös yleisin tapa vastata kunnissa lisääntyneeseen markkinaehtoisuuteen. (Kuopila et al. 2007, 5.) Kunnat ovat soveltaneet mallia omista lähtökohdistaan käsin. Joillekin se on tarkoittanut vain sisäisten toimintojen selkeyttämistä tai niiden jakamista palvelujen tilaajiin ja tuottajiin. Tällöin kyseessä on sisäinen tilaaja-tuottaja-toimintatapa. Käytännössä kyse ei ole silloin sopimuksia tehtäessä kilpailuttamisesta, vaan suhde perustuu tilaajaan ja tuottajan väliseen kumppanuuteen. (Kuopila et al, 2007, 11.)

Tutkimuksen ulkopuolelle jätetään hankinnat, joissa on käytetty kunnan sisäistä tilaaja-tuottaja-mallia. Ulkopuolisissa tilaaja-tuottaja-malleissa on mukana kunnan organisaatioon kuulumattomia tuottajia, joita voivat olla mm. yksityiset yritykset, julkiset yhteisöt tai järjestöt (Kähkönen 2007, 6). Huomio tutkimuksen johdannossa ja teoriaosuudessa ulkopuolisten tuottajien kohdalla on kohdistettu yrityksiin tuoden esille mm. yrittäjien käsityksiä julkisista hankinnoista. Tutkimuksen osalta ei ole silti rajattu pois mahdollisuutta, että kunnat ja niiden omistama hankintaosakeyhtiö ovat kilpailuttaneet ja toteuttaneet julkisia hankintoja käyttäen hyödyksi myös muita markkinoilla toimijoita kuin yrityksiä.

1.2 Tavoitteet ja tutkimuskysymykset

Tutkimuksen tavoitteena on lisätä tietoa siitä, mitkä tekijät ohjaavat kilpailuttamista kunnissa.

Erityisesti etsitään tietoa kilpailuttamisen keinoin haetuista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Lisätutkimuskysymysten avulla etsitään myös tietoa kuntien tekemistä yhteishankinnoista ja pienhankinnoista.

Päättutkimuskysymys:

Millaisia vaikutuksia kunnat kilpailuttamisen keinoin tavoittelevat?

Ensimmäisen tutkimuskysymyksen avulla tahdotaan selvittää, onko kilpailuttaminen ymmärretty vain ostamiseksi ja oikeisiin menettelyihin keskittymiseksi vai tavoitellaanko kilpailuttamisen kautta myös laajempaa toimittajamarkkinoiden hallintaa ja vaikutuksia, jotka osaltaan tukisivat myös muita kunnallisia ja alueellisia tavoitteita.

Lisätutkimuskysymys:

Miten kunnat katsovat hyötyvänsä yhteishankinnoista kilpailutusten yhteydessä?

Haastatteluihin osallistuvat kunnat omistavat Kuntien Hankintapalvelut Oy:n. KuHa Oy on yhteishankintayksikkö, jonka toiminnan tarkoituksena on tuottaa omistajilleen julkisia hankintapalveluja. Tutkimuskohteena ei ole KuHa Oy:n toiminta itsessään, mutta se luo kuntia yhdistävän tekijän julkisten hankintojen toteuttamiselle käytännössä. Tämä koskee oletettaman mukaan myös kilpailuttamisen keinoin haettuja vaikutuksia.

Lisätutkimuskysymys:

Millainen merkitys pienhankinnoilla on kilpailuttamisen näkökulmasta?

Tutkimus koskee kynnysarvot ylittävien hankintojen lisäksi myös kansalliset- ja EU- kynnysarvot alittavia pienhankintoja. Pienhankinnat voidaan toteuttaa joustavammin menettelyin kuin kynnysarvot ylittävät hankinnat. Ne jäävät siten usein muita kilpailutettuja hankintoja näkyvämmäksi erilaisissa tilastoissa kuten Hilmassa. Pienhankinnoista on myös saatavissa vähemmän tutkimustietoa kuin kynnysarvot ylittävistä hankinnoista.

1.3 Tutkimus laadullisin menetelmin

Kvalitatiivinen tutkimuksen tarkoituksena on löytää tai tehdä näkyviksi tosiasioita todellisesta elämästä ja se on sidoksissa aikaan ja paikkaan (Hirsijärvi, Remes & Sajavaara 2012, 161).

Kuten myös Laine (2010, 29–30) toteaa, yhteiskunnallisia ilmiöitä ei voida ymmärtää tutkimalla ihmisiä ja heidän toimintaansa ympäristöstään erillisinä. Kilpailuttamisen hyödyntäminen julkisissa hankinnoissa on tiiviisti sidoksissa kulloiseenkin toimintaympäristöönsä sekä siihen, miten sitä soveltavat ihmiset ja yhteisöt kokevat sen parhaiten hankintatoimintaansa hyödyttävän. Tässä tutkimuksessa tarkastellaan käytännönläheisiä tapahtumia, joiden keskiössä on ihmisten toiminta ja päämäärä eri muodoissaan. Elämismaailmaa tarkastellessa käsiteltäville aiheille löytyy usein monia merkityksiä (Varto 1992, 24).

Myös tutkijana olen osa tutkimaani ympäristöä. Tapa jolla tutkija ymmärtää ne kysymykset joita tutkii, vaikuttavat tutkimuksen kulkuun ja sen tuloksiin (Varto 1992, 26). Lähtökohtanani on tutkia kilpailuttamista objektiivisesti ja neutraalisti, mutta en voi silti täysin sanoutua irti aikaisemman kokemuksen tuomasta näkökulmasta. Tutkimuksen aihe, rajaaminen ja tutkimuskysymykset ovat tästä heijastumia. Kilpailuttamisen eri merkityksiä tutkiessani todellisuuteni kietoutuu kulloisenkin kohteen todellisuuteen.

Eskolan (2010, 182–184) mukaan teoriasidonnaisessa analyysissä voidaan tukeutua joko yhteen tai useampaan aihetta taustoittavaan teoriaan. Tässä tutkimuksessa aihepiiriä taustoitetaan usealla eri teorialla, aikaisemmilla tutkimustuloksilla ja lainsäädännöllä. Viitekehyksen tarkoituksena on luoda mahdollisimman kattava kuva siitä toimintaympäristöstä, jossa kunnat kilpailuttamista harjoittavat. Tutkimusaineisto ei perustu teoriaan, mutta teoria ja aikaisempi tutkimustieto luovat sille taustan ja kehykset. Tutkimuksen analyysi toteutetaan abduktiivisen päättelyn logiikalla, jossa tulokset pyritään yhdistämään luovasti viitekehykseen. Tuomi & Sarajärvi (2009, 95–99) mukaan teorisidonnaista analyysia voidaan kutsua myös teoriaohjaavaksi analyysiksi. Abduktiivisen päättelyn logiikalla toteutetussa analyysissä teorian ja aineiston osuus vaihtelevat. Tällöin teoriaa ei testata, vaan se toimii ajattelun apuvälineenä ja analyysin tukena.

1.4 Aineistona haastattelut

Haastattelu on yleisesti käytetty laadullisen tutkimusaineiston tiedonkeruun muoto. Muina laadullisina aineistona toimivat useimmiten kirjoitettu tieto, kyselyt ja havainnointi. Niitä voidaan käyttää tiedonkeruumenetelminä joko yhdessä tai erikseen. Haastatteluiden käyttöä tutkimusaineistona voidaan perustella sillä, että saamme tietoa siitä, miksi ihmiset käyttäytyvät tai ajattelevat asioista tietyllä tapaa. Haastattelut ovat myös joustava tapa saada aiheesta tietoa.

Haastattelijalla on mahdollisuus haastattelun aikana tehdä tarkentavia kysymyksiä, oikaista väärin ymmärtämiä, muuttaa kysymysten järjestystä ja toimia havainnoitsijana toisin kuin esimerkiksi valmiiksi muotoilluissa lomaketutkimuksissa. Haastateltaviksi voidaan myös valita henkilöitä, joilla on paras kokemus ja tieto tutkittavasta asiasta. (Tuomi & Sarajärvi 2009, 71–74.)

Haastateltaviksi on etsitty kuntien julkisista hankinnoista ja kilpailuttamisesta hyvin perillä olevia johtotason henkilöitä. Tekemällä haastattelut erillisissä kunnissa ja niiden omistamassa hankintaosakeyhtiössä, tutkimukseen on pyritty saamaan laajempi näkökulma kilpailuttamisen keinoin haetuista yhteiskunnallisista vaikutuksista. Haastatteluiden rajaaminen kahdeksaan perustuu arvioon tutkimuksen toteuttamiskelpoisuudesta ajankäytön ja käytettävissä olevien resurssien suhteen. Olettamana myös on ollut, että kahdeksalla haastattelulla saadaan riittävästi aineistoa analyysia varten. Kuten Tuomi ja Sarajärvi (2009, 85–86) toteavat, laadullisen tutkimuksen pääasiallisena tarkoituksena ei ole päästä tilastollisiin yleistyksiin vaan ymmärtää, kuvata ja tulkita erilaisia tapahtumia ja ilmiöitä. Tämän vuoksi tutkimukseen valittujen henkilöiden määrää tärkeämpi seikka on se, että heidän tietonsa tutkittavasta asiasta ovat mahdollisimman kattavia ja että heidän valintansa perustuu tarkkaan harkintaan.

Puolistrukturoitu haastattelu on Mertonin, Fiskin ja Kendallin (1956) esittelemä menetelmä, jonka keskeiseksi piirteiksi he mainitsevat mm. sen, että haastateltavilla tulee olla käytännön kokemusta tutkittavasta ilmiöstä. Tutkijan tulee myös selvittää etukäteen aihetta keskeisesti taustoittavat tekijät ja muotoilla sen pohjalta haastattelukysymykset. Hirsijärvi ja Hurme (2010) nimittävät puolistrukturoitua haastattelua teemahaastatteluksi. Tällöin haastattelua ohjaavina tekijöinä toimivat teemat, joille haastateltavat luovat erilaisia merkityksiä. (Hirsijärvi & Hurme, 2010 47–48.) Kuten Eskola ja Suoranta (2008, 178–179) tuovat esille, teemoittelun avulla aineistosta on myös mahdollista nostaa esille tutkimuksen kannalta sen keskeinen tieto.

Aineiston kerääminen on toteutettu teemahaastatteluina, jotka on äänitetty ja litteroitu. Yksittäisistä aineiston sisällöstä tehdyistä havainnoista on edetty sen yleisempää kuvausta. Tarkoituksena ei ole ollut löytää aineistosta sen keskimääräisiä tyyppitapauksia, vaan sisällyttää eri variaatiot mukaan tutkimuksen lopullisiin johtopäätöksiin. Kuten myös Alasuutari (2011, 42) toteaa, laadullisen tutkimuksen tavoitteena ei ole löytää aineiston keskiarvoa vaan yhdistää eri havainnot keskenään.

Haastattelukysymykset on kohdistettu neljään eri teemaan, joiden kautta pyritään saamaan mahdollisimman kattava kuva julkisista hankinnoista ja niiden kilpailuttamisesta kunnallisessa toimintaympäristössä.

Teemat:

1) Kilpailuttamisen strategia (arvot ja lähtökohdat)

Arvot ja lähtökohdat vaihtelevat eri kunnissa. Niihin perustuvat osaltaan myös se, millaisia vaikutuksia kunnat kilpailuttamisen keinoin tavoittelevat ja millaisina kokonaisuuksina hankinnat pyritään tekemään. Itsehallintonsa puitteissa, kunnat voivat myös päättää, tuottavatko ne palvelunsa itse vai hankkivatko ne organisaationsa ulkopuolelta.

2) Kunnan sisäinen toimintaympäristö (kilpailuttamisen toimintamalli, käytännöt)

Sisäisen toimintaympäristön teemalla etsitään tarkempaa määritelmää siitä, miten kilpailuttaminen on kunnassa käytännössä järjestetty. Tämän ymmärtäminen on tärkeää erityisesti pienhankintojen osalta, koska kynnysarvot alittavissa hankinnoissa menettelyä ohjaavina tekijöinä toimivat hankintalain sijasta kuntien omat hankintasäännöt.

3) Kunnan ulkoinen toimintaympäristö (markkinat, yhteishankinnoissa mukana olevat kunnat)

Markkinoiden toimivuudella on tutkimusten mukaan tärkeä merkitys kilpailuttamisen onnistumisessa. Kunnat antavat tarjouskilpailutusten yhteydessä signaaleja siitä, millaisia tekijöitä he hankinnoissaan pitävät tärkeinä. Tämä myös kytkee hankinnat kilpailutuksen keinoin haettuihin vaikutuksiin. Haastatteluihin osallistuneet kunnat hoitavat osan kilpailutuksistaan yhteishankintoina. Haettuja vaikutuksia on voitu pyrkiä tehostamaan yhteistyössä muiden kuntien kanssa.

4) Kilpailuttamisen tavoitteet (hankinnan kriteerit)

Neljäs teema keskittyy siihen, millaisia tavoitteita ja hankinnan kriteereitä haastatteluihin osallistuneet kunnat ja hankintaosakeyhtiö ovat asettaneet julkisten hankintojen kilpailuttamisille. Samalla pyritään myös löytämään tarkempi määritelmä tavoitelluista yhteiskunnallisista vaikutuksista.

2 YHTEISKUNNALLISET VAIKUTUKSET JULKISISSA HANKINNOISSA

2.1 Laadulliset kriteerit

Kunta voi käyttää omaa harkintavaltaansa siinä, millaisia kriteereitä se julkisissa hankinnoissaan painottaa. Tarjouspyyntöjen kriteeriksi voidaan nykyisen hankintalain (348/2007) 62 §:n mukaan nimetä joko hankinnan halvin hinta tai sen kokonaistaloudellinen edullisuus. Jälkimmäisessä vaihtoehdossa voidaan siten hinnan lisäksi ottaa huomioon myös erilaisia hankinnan laatutekijöitä. Laatuun viittavia kriteereitä voivat mm. olla käytöstä aiheutuvat kustannukset, huolto, takuu tai hankittavan kohteen tekniset ominaisuudet.

Kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan kuntien tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestäväää kehitystä alueellaan. Julkisten hankintojen yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan ymmärtää näiden tavoitteiden edistämiseksi. Kunnat voivat siten julkisilla hankinnoilla tavoitella esimerkiksi palvelujen käyttäjien hyvinvoinnin kohenemista, parempia oppimistuloksia, viihtyisämpiä asuinalueita tai parempaa työllisyyttä. Kuntien toiminta voidaan Anttiroiko, Haveri, Karhu, Ryyänen ja Siitonen (2007, 20) mukaan jakaa neljään erilaiseen tehtäväkenttään. Kuntien tehtävänä on ensinnäkin edistää asukkaidensa hyvinvointia järjestämiensä palvelujen kautta. Ne toimivat myös asukkaidensa edunvalvojana ja paikallisen toiminnan kehittäjänä. Kunnat ovat myös poliittisia organisaatioita, joiden toiminnan tarkoituksena on heijastaa asukkaidensa tahtoa. Kuntien tehtävänä on myös toimia kanavina, joilla julkinen lainsäädäntö toimeenpannaan.

Yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan ymmärtää myös osaksi organisaation toiminnan vastuullisuutta, jolloin se ylittää lain sille määäämät minimivaatimukset esimerkiksi toimissaan ympäristöä, työntekijöitä tai lähiyhteisöjä kohtaan. Vastuullisuutta voidaan parantaa, jos organisaatio käy vuoropuhelua sidosryhmiensä kanssa. Tällöin sen on mahdollista tunnistaa ja ratkaista ongelmia, jotka koskettavat yhteisesti kaikkia. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 1.)

Anttiroiko (2004, 47–52) mukaan yhteiskuntavastuu koskee paitsi julkisia toimijoita, myös yrityksiä ja kansalaisyhteiskuntaa. Vastuullisuutta voidaan edistää mm. eri toimijoiden vapaaehtoisesti keskenään tekemin sopimuksin. Tämä kytkee ne siten myös julkisten hankintojen kilpailuttamiseen. Yhteiskuntavastuun sisältö voidaan jakaa kuuteen eri teemaan (taulukko 1).

Vastuun tarkempi määrittely tapahtuu kuitenkin tapauskohtaisesti riippuen siitä, mitä yhteiskunnallista aihe-aluetta tai ilmiötä halutaan korostaa.

- | |
|--|
| <ol style="list-style-type: none">1. <i>Yleishumanistinen vastuu</i><ul style="list-style-type: none">· ihmisoikeudet, ihmisarvon kunnioitus, tasa-arvo ja oikeudenmukaisuus2. <i>Hyvinvointivastuu</i><ul style="list-style-type: none">· taloudelliset, sosiaaliset ja sivistykselliset perusoikeudet (TSS-oikeudet), hyvinvointi, koulutus ja itsensä toteuttaminen3. <i>Poliittis-oikeudellinen vastuu</i><ul style="list-style-type: none">· poliittinen vastuu, demokratia, oikeudelliset vastuut, hallinnon toiminta ja virkavastuu4. <i>Taloudellinen vastuu</i><ul style="list-style-type: none">· markkinoiden toiminta, kilpailu, kulutus, taloudenpito ja taloudellinen tehokkuus5. <i>Toiminnalliset sidosryhmävastuut</i><ul style="list-style-type: none">· erilaisista vastavuoroisuussuhteista ja määrämuotoisesta kanssakäymisestä johtuvat velvollisuudet asiakkaita, omistajia, julkista hallintoa, rahoittajia, alihankkijoita, kilpailijoita ym. kohtaan6. <i>Ympäristövastuu</i><ul style="list-style-type: none">· kestävä kehitys, ympäristöongelmat, liikenne, asuinym-päristö jne. |
|--|

Taulukko 1. Yhteiskuntavastuun sisältö (Anttiroiko 2004, 48).

Yhteiskunnallisten vaikutusten huomioiminen julkisissa hankinnoissa voidaan edellä esitetyn perusteella määritellä siten, että tuottajat pyritään sitomaan vapaaehtoisin sopimuksin yhteiskunnallisesti vastuulliseen toimintaan.

Vastuullisuutta voidaan tarkastella myös erilaisten alueellisten tasojen kautta kuten Karppi (2004) on tuonut esille. Globalisaation myötä, yritysten taloudellinen toiminta ei ole rajautunut enää niin selvärajaisesti tai kansallisvaltioittain. Myös EU:n tavoitteena on luoda alueelleen rajattomat sisämarkkinat, jotka perustuvat tavaroiden, palveluiden ja ihmisten vapaaseen liikkuvuuteen. Tällöin ei ole enää niin yksinkertaista määritellä sitä, mille taholle kuuluu viimekädessä vastuu niistä yhteiskunnallisista ja sosiaalisista vaikutuksista, jotka kansainväliset ja globaalit yritykset aiheuttavat toiminnallaan.

Nykyinen hankintalaki ei sinällään estä ottamasta julkisen hankinnan laatukriteereitä määriteltessä huomioon myös niiden yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyviä tekijöitä. Haasteita kilpailutuksen kannalta tuo kuitenkin se, että valintakriteereiden tulee olla syrjimättömiä. Ne eivät saa asettaa eri paikkakunnilta tai maista tulevia tarjoajia epätasa-arvoiseen asemaan tai suosia jotain tiettyä tuotemerkkiä. Kriteerien tulee myös olla selkeästi yksilöitävissä ja mitattavissa. (Pekkala & Pohjonen 2015, 358.)

Laatutekijät voidaan huomioida tarjouskilpailuissa esimerkiksi siten, että tarjouspyynnön vähimmäisvaatimukset asetetaan korkeiksi, jolloin tarjouksista voittaa hinnaltaan halvin. Hankintayksiköltä edellytetään silloin hyvää markkinoiden tuntemusta, jotta tarjouksille asetetut minimivaatimukset ovat realistisia. Tarjouspyynnössä voidaan myös asettaa vain joitain minimivaatimuksia, verrata kriteerinä hintaa ja pienellä painoarvolla laatua. Tällöin tulee kuitenkin huomioida se, että liian pienellä laadun painoarvolla ei ole välttämättä hankinnan kokonaisuuden kannalta merkitystä. Laadulle voidaan antaa myös korkea painoarvo. Kilpailuttamista haittaavaksi tekijäksi voi muodostua silloin se, että hankinnan hinta nousee ja vertailuperusteiden löytäminen vaikeutuu. (Pekkala & Pohjonen 2015, 51.)

Vuonna 2013 Hilmassa tehtyjen hankintailmoitusten sopimuksentekoperusteena on 39,4 % tapauksissa käytetty pelkästään halvimman hinnan kriteeriä. Muihin yksittäisiin valintakriteereihin verrattuna, halvimman hinnan merkitys on suurin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014c.) Myös yrityksiltä saadun palautteen mukaan, julkiset hankinnat ovat korostaneet halvimman hinnan kriteeriä jättäen muut laatutekijät vähemmälle huomiolle. Suomen Yrittäjien ja Suomalaisen työn liiton kyselyn (2008, 17) mukaan yrittäjät katsoivat, että eniten julkisissa kilpailutuksissa on painotettu hintaa ja vasta seuraavaksi hankinnan kokonaistaloudellista edullisuutta. Vähimmälle huomiolle yritykset katsoivat julkisten hankintojen kriteereissä jääneen innovatiivisuuden, eettisten kriteereiden, tuotteen alkuperämaan ja ympäristönäkökohtien.

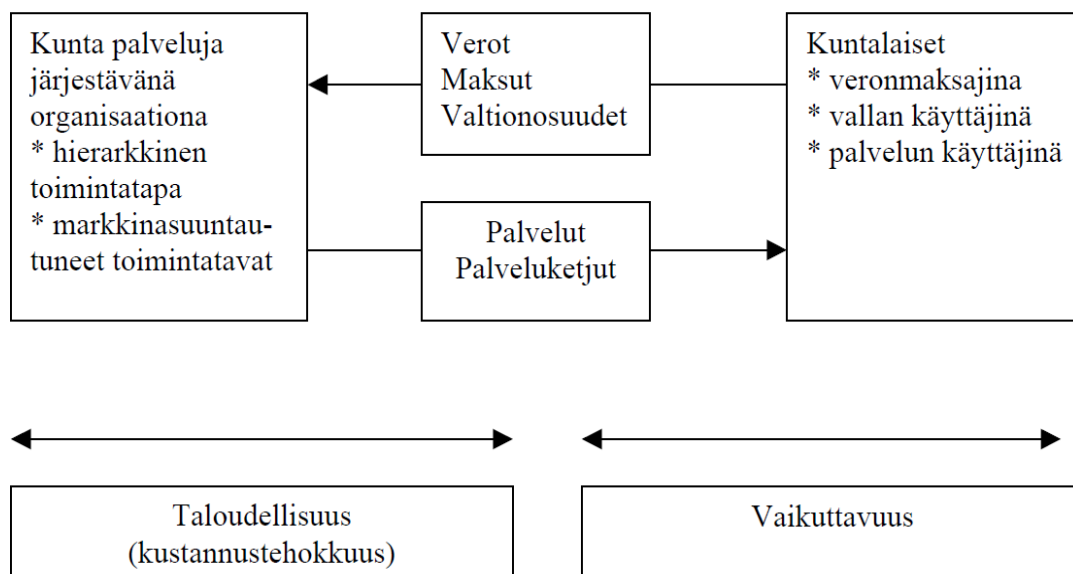
2.2 Taloudellisuus

Kuntien talouden heikentyessä niiltä edellytetään toiminnassaan yhä enemmän joustavuutta ja kustannustietoisuutta (Airaksinen & Stenvall 2009, 32). Tämä luo niille haasteita keksiä uusia tapoja toteuttaa palveluvelvoitteensa.

Kuntien ja kuntayhtymien talouspäälliköille tehdyn kyselyn mukaan suurin osa vastaajista katsoi, että kilpailutus on hyvä keino saada aikaiseksi säästöjä (Valkama & Kallio, 2008a, 93). Myös kansainvälisten tutkimusten mukaan kilpailuttamisen avulla voidaan saavuttaa säästöjä, vaikkakin ensimmäisen kilpailutuskierroksen jälkeen saavutettavat hyödyt pienenevät (Valkama 2008, 164–165).

Kilpailuttaminen on helppoa mieltää taloudellisen hyödyn tavoitteluksi. On myös helppoa tehdä se olettaen, että taloudelliset seikat määrittelevät sitä, miksi kunnissa päätetään siirtyä omasta tuotannosta ulkoisiin ostopuihin ja kilpailuttamiseen. Näin ei kuitenkaan tutkimusten mukaan yksiselitteisesti ole. Kuntien halukkuus käyttää hyödyksi yksityisen sektorin tarjoamia mahdollisuuksia palvelutuotannossaan liittyy enemmänkin markkinatilanteeseen ja kunnan toimintaympäristöstä nouseviin tekijöihin kuten väestönkasvuun (Hyvärinen & Lith 2008, 131). Esimerkiksi vanhusten määrän noustessa houkutteleva vaihtoehto oman rekrytoinnin sijasta on hoitaa lisäpalvelujen tarve ostamalla se muualta. Toisaalta, vaikka kunnilla olisikin intressiä tuottaa palvelut organisaationsa ulkopuolella, kaikista kunnista ei löydy niiden kilpailuttamiseen soveltuvia markkinoita.

Taloudellisuus voidaan määritellä toiminnaksi, jossa kuntapalvelut pyritään tuottamaan kuntalaisille mahdollisimman kustannustehokkaasti (kuvi 1).



Kuvio 1. Kunta–kuntalainen-suhteen keskeiset käsitteet (Rajala, Tammi & Meklin 2008, 27).

Kunta ei voi kaikissa tapauksissa itse päättää järjestämiensä palvelujen määrää, koska suuri osa niistä on määrätty lakisääteisiksi. Kunta on myös veronmaksajille vastuussa siitä, että se käyttää saamansa verorahat, maksut ja valtionosuudet mahdollisimman tehokkaasti. Taloudellisuuden ja vaikuttavuuden mittaaminen julkisissa hankinnoissa on kuitenkin haasteellista. Kustannustehokkaasti kunnan organisaation ulkopuolella tuotettu palvelu voi olla kuntalaisten näkökulmasta vaikeasti tavoitettavissa, laadultaan huono ja vaikutuksiltaan heikko tai siihen voi sisältyä piileviä tai ennakoimattomia kustannuksia, joita hankintavaiheessa ei ole osattu ottaa huomioon. (Rajala ym. 2008, 27–30.) Hinta on hankinnan näkyvä kustannus, mutta se voi sisältää myös näkymättömiä kustannuksia. Näkymättömiä kustannuksia voivat aiheuttaa mm. kilpailuttamisesta aiheutuvat kulut. Ne voivat muodostua myös organisaation ohjausjärjestelmän kustannuksista. Koska ne eivät näy tuotteiden tai palvelujen hinnoissa, niitä ei aina huomioida vertailtaessa eri vaihtoehtoja keskenään. (Rajala ym. 2008, 61–65.)

2.3 Ympäristöystävällisyys

Hankintalain (348/2007) 2 §:ssä mukaisesti kuntia kannustetaan ottamaan ympäristönäkökohdat huomioon julkisissa hankinnoissaan. Kunnille on myös annettu mahdollisuus lain 54 §:n mukaan huomioida kilpailutuksissa vain tarjoajat, jotka eivät ole syyllistyneet toiminnassaan ympäristörikoksiin. (Pekkala & Pohjonen 2015, 359.) Julkiset hankinnat on myös huomioitu osaksi kestävästä kehitystä useissa poliittisissa julkilausumissa kuten OECD:n vuonna 2002 kestäviä hankintoja koskevassa suosituksessa. EU:n tasolla myös pyritään kehittämään jäsenmaita koskevia ympäristökriteereitä, jolloin eri ympäristönäkökulmien huomioon ottaminen julkisissa hankinnoissa selkeytyy. (Euroopan yhteisöjen komissio 2008, 3–4.)

Ympäristöystävällinen julkinen hankinta tarkoittaa hankintaa, jonka ympäristölliset vaikutukset ovat koko sen elinkaaren aikana pienemmät, kuin tuotteen tai palvelun, joka täyttää myös hankinnan ensisijaisen tarkoituksen. Tuotteen tai palvelun hintaan tulisi silloin laskea hankintakustannusten lisäksi myös käyttökustannukset ja käytöstä poistamiskustannukset, jotta ympäristöystävällisempään ajatteluun saadaan mukaan myös sidosryhmät kuten alihankintayritykset. Euroopan komissio on myös listannut eri aloja, joiden kautta on mahdollista edistää hankintojen ympäristöystävällisyyttä. Valintoja se perustelee mm. ympäristökriteerien olemassaololla ja taloudellisilla tekijöillä. (Euroopan yhteisöjen komissio 2008, 3–9.)

Ympäristöystävällisten kriteerien huomioiminen julkisissa hankinnoissa voi alkaa pienin askelein kuten kiinnittämällä huomiota tuotteen kierrätyskelpoisuuteen tai sen käyttöikänsä. Valtioneuvoston periaatepäätöksessä (2009, 2) mainitaan esimerkkejä mahdollisista ympäristöystävällisistä hankinnoista. Näitä ovat mm. uusiutuvalla energialla tuotettu sähkö, rakennusten energiatehokkuus, ajoneuvojen vähäpäästöisyys, kasvi- ja luomuruoka sekä energiatehokas valaistus.

Direktiivi 2006/32/EY:n mukaisesti julkisten hankintojen tulee olla suunnannäyttäjiä energiatehokkaiden ratkaisujen löytämisessä. Joillekin tuoteryhmille, kuten lampuille tai kylmälaitteille on asetettu energiatehokkuuden merkintävaatimuksia ja julkiset hankintaviranomaisten tulee pyrkiä ostamaan vain korkeimmat suoritus- ja tehokkuusluokat täyttäviä tuotteita. Direktiivi 2010/31/EU sääntelee energiatehokkuuden vähimmäisvaatimuksia jo olemassa olevissa ja uusissa julkisissa rakennuksissa ja direktiivi 2009/33/EY ympäristövaikutuksia, jotka julkisen hankintayksikön tulee huomioida ostatettavien moottoriajoneuvojen kohdalla koko niiden elinkaaren aikana. Direktiivien tarkoituksena on paitsi tehostaa energian käyttöä myös kiinnittää huomiota uusiutuvien energialähteiden käyttöön, uusiin toimintatapoihin ja innovaatioihin. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 4–5.)

Valtioneuvoston suosituksen (2009, 2) mukaan, kuntien tulisi ottaa vuoteen 2015 mennessä huomioon vähintään 50 % julkisissa hankinnoissa myös niiden aiheuttamat ympäristölliset vaikutukset. Esteenä tälle ei kuntien hankintayksiköille tehdyn verkkokyselyn mukaan pidetty niinkään hintaa tai lainsäädäntöä, vaan tiedon ja yhdenmukaisten kriteereiden puutetta. Puolet vastaajista myös katsoi, että ympäristölliset seikat oli otettu huomioon enintään 20 % tapauksissa. (Liesimaa & Nissinen 2011, 9–10.)

Ympäristöllisten näkökohtien huomioimista julkisissa hankinnoissa on Euroopan yhteisön jäsenmaissa vaikeuttanut tiedon puute ympäristöystävällistä tuotteista ja palveluista kuten niiden kriteereistä, kustannuksista, hyödyistä ja vertailtavuudesta. Myös resurssien vähäisyys ja poliittisen tahdon puute on koettu ongelmaksi. Hankintayksiköillä on myös ollut puutteelliset tiedot siitä, millaisin menettelyin ympäristöystävällisyyttä on mahdollista hyödyntää kilpailuttamisten yhteydessä. (Euroopan yhteisöjen komissio 2008, 5.)

2.4 Innovatiivisuus

Innovaatiolla on perinteisesti tarkoitettu uuden tai omaperäisin tuotteen tai prosessin syntymistä, jota on mahdollista hyödyntää kaupallisesti. 1990-luvulla innovaatioiden merkitystä alettiin korostamaan erityisesti Suomen talous- ja teknologiapolitiikassa. Innovatiivisella toiminnalla katsottiin olevan vaikutusta kansallisen kilpailukyvyn edistämiseen. Innovaatioiden merkitys laajeni koskemaan siten myös osaamista, uudistumista ja kilpailukykyä. (Miettinen, Lehenkari, Hasu & Hyvönen, 1999, 2.)

Innovatiiviset julkiset hankinnat voidaan määritellä tavaroiksi ja palveluiksi, joita ei vielä markkinoilta löydy tai jotka pitää ensin uudistaa sopiviksi ostajan tarpeisiin. Kyse ei silti innovatiivisissa julkisissa hankinnoissa tarvitse olla pelkästään siitä, ettei tuotteita tai palveluita ole ollut aikaisemmin olemassa. Ne ovat vain voineet olla vaikeasti saavutettavissa sopivien ostajamarkkinoiden puuttuessa. Tällöin esimerkiksi kunta voi toimia julkisia hankintoja kilpailuttaessaan markkinoiden avaajana. Innovatiivinen hankinta tarkoittaa usein myös normaalia hankintaa suurempaa riskiä. Jos vastuu riskistä jätetään vain ostajalle, tämä todennäköisesti suosii riskittömämpää vaihtoehtoa. Riskien kattamiseen tarvittavat keinot tulisi siksi huomioida jo kunnan ylemmällä johdon tasolla. (Tekes 2008, 107–108.)

Innovatiivisessa julkisessa hankinnassa hankintayksikön tulee kiinnittää huomiota siihen, millaiseen tarpeeseen hankinta tehdään. Tällöin hankinnalle määritellään sen ominaisuudet erilaisia laadullisia ja toiminnallisia kriteereitä käyttäen. Tuotteen tai palvelun käytännön toteuttaminen tai sen tekniset yksityiskohdat jätetään taas tuottajan ratkaistavaksi. Kunnan on hyvä käydä vuoropuhelua sekä käyttäjien että mahdollisten tarjoajien kanssa jo ennen kilpailutusta. Osallistavan suunnittelun kautta saadaan täsmennettyä tietoa asiakkailta hankinnan tarpeesta. Yritysten kanssa käytävän markkinavuoropuhelun kautta voidaan taas kerätä tietoa siitä, millaisin keinoin tarve on mahdollista täyttää. Näin myös yritykset saadaan mukaan hankintojen suunnitteluun. Hankintayksikön ei silloin tarvitse olla ennalta tietoinen kaikista niistä mahdollisuuksista, joilla sen määrittelemä tarve voidaan ratkaista. Samalla yrityksille luodaan mahdollisuudet oman toimintansa ja uusien ratkaisujen kehittämiseen. (Tekes 2013, 5–9.)

Innovaatiotoiminnan edistämisellä on keskeinen rooli älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun Eurooppa 2020- strategiassa. Innovaatioiden hyödyntämisellä ja uusilla toimintatavoilla pyritään edistämään hankintojen laatua, yleistä talouskasvua sekä muita positiivisia yhteiskunnallisia vaikutuksia esimerkiksi tuotteiden ympäristöystävällisyyden osalta. Jotta innovaatioperusteisia hankkeita pystyttäisiin paremmin toteuttamaan, hankintamenettelyn tulisi olla mahdollisimman joustava. Hankintalain kokonaisuudistuksella pyritäänkin mm. lisäämään mahdollisuutta neuvottelumenettelyiden käyttöön kilpailutusten yhteydessä. (Euroopan unioni 2014, 71–73.)

Innovatiivisissa hankinnoissa, varsinkin uuden tuotteen tai palvelun kohdalla, on usein kyse pitkäaikaisesta yhteistyöstä tilaajien, toimittajien ja erilaisten asiantuntijatahojen kesken. Yhteistyön kehittäminen vaatii aikaa ja voi olla haastavaa lyhytkestoisissa sopimussuhteissa. Käytännössä julkisten hankintojen tavoitteena on ollut vain satunnaisesti edistää innovaatioita. Asiaan on kuitenkin alettu kiinnittämään aikaisempaa enemmän huomiota. (Tekes 2008, 107–108.) Suomesta, Euroopasta ja Yhdysvalloista löytyy myös rohkaisevia esimerkkejä siitä, miten julkisten hankintojen kautta on onnistuttu edistämään yritysten kehittymistä ja innovaatiotoimintaa (Tekes 2008, 25–30).

2.5 Sosiaaliset näkökohdat

Sosiaalisilla näkökohdilla julkisissa hankinnoissa tarkoitetaan sitä, että tarjouspyynnöissä otetaan huomioon myös erilaisia eettisiä ja moraalisia periaatteita. Samalla hankintayksikkö voi antaa markkinoille signaaleja siitä, millaisia toimintatapoja ja käytäntöjä se pitää hyväksyttävänä liittyen mm. kestäväan kehitykseen ja yritysten vapaaehtoiseen yhteiskuntavastuuseen. (Euroopan komissio 2011, 5–7.)

Sosiaalisen näkökulman käsite on laajempi kuin hankintalain tarkoittama sosiaaliset näkökohdat (Luostarinen, Kinnunen & Eskola 2011, 13). Se sisältää myös ne arvot, lähtökohdat ja strategian, joista käsin itse hankintaa ryhdytään toteuttamaan. Sosiaalisen hankinnan strategia tulisiikin määritellä tapauskohtaisesti hankinnan kohteen ja tavoitteiden mukaisesti. Tämän lisäksi on tärkeää, että koko organisaatiolla on tiedossa ne linjaukset, joiden perusteella sosiaalisia näkökulmia sovelletaan julkisiin hankintoihin. (Luostarinen, Kinnunen & Eskola 2011, 26–27.)

Hankintalain (348/2007) 49 §:ssä todetaan, että sosiaaliset näkökohdat on mahdollista huomioida sopimuksissa erityisehdoin. Ehtojen tulee kuitenkin olla syrjimättömiä ja niistä tulee mainita jo hankinnasta tiedotettaessa ja tarjouspyynnössä. Julkisissa hankinnoissa sosiaaliset näkökohdat voivat tarkoittaa esimerkiksi sitä, että niiden avulla pyritään luomaan työllistymismahdollisuuksia erityisryhmille kuten vammaisille, nuorille ja pitkäaikaistyöttömille. Työttömyyden alenemisella voidaan vaikuttaa positiivisesti myös muihin kuntien työttömyyteen liittyviin kustannuksiin kuten sosiaali- ja terveydenhoidon menoihin tai kuntien maksamaan työmarkkinatukeen. (Luostarinen ym. 2011, 15–18.) Myös hankintalain kokonaisuudistuksessa on tuotu esille hankintayksikön mahdollisuus osallistaa kilpailutuksiin erityisryhmiä. Hankintayksiköt voivat siten kohdistaa tarjouskilpailun myös sellaisiin yrityksiin ja työkeskuksiin, joilla ei muutoin olisi mahdollisuuksia menestyä julkisissa tarjouskilpailuissa ja jotka työllistävät vaikeasti työllistyviä henkilöitä. (Euroopan unioni 2014, 71.)

Mielosen (2013) mukaan Euroopasta löytyy monia esimerkkejä siitä, miten julkisten hankintojen hyvällä strategisella suunnittelulla on saatu luotua lisää työpaikkoja erityisesti vaikeasti työllistyville henkilöille. Samalla on vähennetty kuntien työttömyyteen liittyviä kustannuksia. Suomessa sosiaalisten näkökulmien huomioiminen julkisissa hankinnoissa ei ole ollut kovin yleistä. Syiksi tähän on nimetty mm. se, että niiden huomioimisen on arveltu lisäävän hankinnan lopullisia kustannuksia tai olevan hankala toteuttaa käytännössä.

3 TEOREETTINEN JA NORMATIIVINEN TAUSTA

3.1 Julkiset hankinnat

Kunta voi pääsääntöisesti itse päättää, miten se järjestää tavaroiden ja palveluiden tuottamisen. Kuntalain (365/1995) 2 §:n mukaan se voi hoitaa lain määräämät tai itse vapaaehtoisesti hoidaakseen ottamansa julkiset tehtävät joko itse tai yhteistyössä muiden kuntien kanssa. Se voi myös ostaa tehtävien vaatimat tavarat ja palvelut organisaationsa ulkopuolelta. Perustuslain (731/1999) 124 §:n mukaan merkittävää julkista valtaa sisältäviä hallintotehtäviä ei voi kuitenkaan siirtää muulle kuin viranomaiselle.

Erilaisiin tilaaja-tuottaja-malleihin siirtyminen ja markkinoiden hyödyntäminen on kunnalta strateginen ratkaisu. Päätös tehdään kunnan poliittisissa elimissä. Virkamiesjohto tukee poliittisen tahdon toteuttamista ja on mukana asioiden valmistelussa. (Fredriksson & Junnila 2012, 16–17.) Kuntien johtaminen organisaatiotasolla jakautuu dualismin periaatteen mukaisesti poliittiseen johtoon ja viranhaltijoihin. Kunnat eivät ole toimintaympäristöönsä nähden erillisiä toimijoita, vaan ne ovat sidoksissa paikalliseen yhteisöönsä, joka koostuu mm. kuntalaisista, yrityksistä ja kolmannen sektorin toimijoista. (Anttiroiko ym. 2007, 67–68.)

Toimintaympäristön osalta hankintastrategia voi olla passiivista, ympäristöstä tuleviin signaaleihin reagoimista tai aktiivista ja ympäristön kehitystä ennakoivaa. Ensimmäisessä strategiassa huomio kiinnitetään pelkästään vain ostotapahtumaan. Sen mukaisesti strategia on onnistunut silloin, jos kilpailutettu tavara tai palvelu on tavoitellussa paikassa oikeaan aikaan, varustettuna oikealla hinnalla ja laadulla. Jälkimmäisessä strategiassa itse ostoon liittyvään toimintaan kulutetaan vähemmän aikaa ja huomio keskitetään toimittajien etsimiseen, tuntemiseen ja yhteistyön kehittämiseen. Kun reagoivan strategian avulla sopeudutaan vain passiivisesti markkinoilla tapahtuviin muutoksiin, ennakoivalla strategialla voidaan hyödyntää myös markkinoiden suomia mahdollisuuksia. (Iloranta ja Pajunen-Muhonen 2015, 95.)

Kilpailuttamisen tavoitteena on hyödyntää olemassa olevia markkinoita. Tällä haetaan kunnan toimintaan uudenlaista joustavuutta, tuottavuutta ja vaikuttavuutta. (Fredriksson & Junnila 2012, 8.)

Kuntien kannalta markkinoiden puute voi kuitenkin aiheuttaa haasteita. Kilpailuttamisessa hinnat muodostuvat markkinaolosuhteiden mukaisesti. Tällöin tilaajalle edullisin tilanne on se, että kilpailijoita on markkinoilla runsaasti. Kuntien koot kuitenkin vaihtelevat eikä kaikista kunnista löydy markkinamekanismin hyödyntämiseen tarvittavaa yrityskantaa. Esimerkiksi jossain sairaan- ja terveydenhoidossa tarvittavat palvelut voivat olla niin erikoistuneita, ettei niitä ole markkinoilta saatavissa. (Mitronen & Rintamäki 2012, 182–183.)

Ostaessaan tavaroita ja palveluita markkinoilta, kunnan tulee ratkaista se, onko markkinoiden hyödyntäminen kannattavampaa kuin tuotanto oman organisaationa sisällä. Coase (1937) ja Williamson (1975) transaktio- eli vaihdantakustannusteorian mukaisesti tulee silloin harkittavaksi, kumpi vaihtoehtoista on tarkoituksenmukaisempi ja kustannustehokkaampi. (Hakanen, Heinonen & Sipilä 2007, 48.) Yritysten toiminta perustuu Coase (1937, 390–391) mukaan markkinoiden ja hintamekanismin hyödyntämiseen. Vaihdannasta markkinoilla koituu organisaatioille kuitenkin myös kustannuksia. Williamson (1985, 20–21) mukaan transaktiokustannuksia voi syntyä ennen sopimuksen tekemistä ja sen jälkeen. Ennen sopimuksen solmimista kustannuksia aiheutuu mm. siitä, että tilaajan tulee etsiä edullisin sopimusvaihtoehto, neuvotella sopimuksen ehdoista ja arvioida sen riskejä. Sopimuksen jälkeisiä kustannuksia voivat taas aiheuttaa mm. sopimuksen toimeenpaneminen, valvonta, reklamointi ja epäkohtiin puuttuminen. Kuten Lindfors (2004, 99) toteaa, kilpailuttamisella saavutettavaa hyötyä arvioitaessa tulee ottaa huomioon paitsi hankinnan hinta myös kilpailuttamisesta aiheutuvat transaktiokustannukset.

Kuntien poliittisesta näkökulmasta olisi helppoa tehdä se olettaa, että vasemmistopuolue painotteisissa kunnissa suositaan enemmän omaa tuotantoa ja oikeistopuolue painotteisissa kunnissa ostopalveluja. Tutkimusten mukaan näin ei kuitenkaan yksiselitteisesti ole. Poliittinen päätös ostopalveluiden suosimiseen liittyy enemmänkin kunnan kokoon, markkinatilanteeseen ja kunnan ikärakenteeseen. Kun tarve palveluiden kasvattamiseen lisääntyy, poliittisesti siihen vastataan usein ostopalveluja kasvattamalla. Näin toimitaan etenkin silloin, kun ikärakenne muuttuu vanhuspainotteisemmaksi tai väestön määrä kasvaa. (Hyvärinen & Lith 2008, 131.)

3.2 Uusi julkisjohtaminen

Uuden julkisjohtamisen (new public governance, NPM) oppien soveltamisen julkiseen hallintoon voidaan katsoa saaneen alkunsa 1980-luvun alkupuolella Thatcherin hallituskaudella Englannista, josta se on levinnyt edelleen mm. Eurooppaan ja Skandinaviaan (Lane 2000b, 304).

Uusi julkisjohtaminen on saanut vaikutteita julkisen valinnan teoriasta ja managerialismista. Niiden kautta on myös esitetty kritiikkiä julkisen hallinnon perinteistä byrokraattis-legalistista toimintatapaa kohtaan. Julkisen valinnan teorian mukaan, hallinnollista valtaa on siirtynyt poliittisilta toimijoilta byrokraattien käsiin, jolloin budjetteja on kasvatettu muiden intressejä kuulematta. Managerialismi taas suosii yksityisen sektorin johtamisen malleja, joiden se katsoo olevan tehokkain tapa saada aikaiseksi haluttuja vaikutuksia ja parantavan perinteistä hierarkioihin ja byrokratiaan perustuvaa julkisen sektorin johtamistapaa. (Aucoin 1990, 115–118.)

Myös uuden julkisjohtamisen kautta on esitetty kritiikkiä julkisen hallinnon byrokraattiseksi katsottua toimintatapaa kohtaan syyttäen sitä ainakin yksilöiden tarpeiden unohtamisesta, toiminnan jäykkyydestä, julkisten menojen kasvusta ja palvelutuotannon tehottomuudesta (Haveri 2002, 6–7). Stoker (1999, 3) mukaan byrokratian aiheuttamien ongelmien ratkaisemiseksi uusi julkisjohtaminen nostaa esille mm. markkinamekanismin hyödyntämisen. Tällöin julkisen palvelutuotannon hierarkiset suhteet korvataan markkinoihin perustuvalla toimintatavalla ja toimijat jaetaan tilaajiin ja tuottajiin. Myös asiakkaiden tarpeille ja toiminnan mitattaville tuloksille annetaan suurempi painoarvo. Markkinoiden ja kilpailuttamisen hyödyntäminen ovat myös Osborne (2006, 383) ja Rhodes (1996, 655) mukaan uutta julkisjohtamista keskeisesti kuvaavia piirteitä.

Hood (1991) on koonnut 7 uutta julkisjohtamista määrittelevää doktriinia (taulukko 2), joiden piirteitä hän on löytänyt eri OECD-maissa tehdyissä julkisen sektorin uudistuksista 1980-luvulta lähtien.

Doktriini	Sisältö	Perustelu
Ammatillinen johtaminen	Nimetyt johtajat, johtamisen vapaus, aktiivisuus ja näkyvyys	Tilivelvollisuus edellyttää selkeästi määritettyä vastuuta, ei vallan hajauttamista.
Täsmälliset standardit ja tulosten mittaaminen	Määritelmä tavoitteista ja onnistumisen indikaattoreista, määrällisten termien suosiminen	Tilivelvollisuus ja tehokkuus edellyttävät tavoitteiden selkeää määrittelyä.
Huomio tuloksiin	Resurssien jakaminen ja palkkiot sidoksissa mittavaan tulokseen erotuksena keskusjohtoisesta ja byrokraattisesta toimintatavasta.	Huomion tulee kohdistua enemmän tuloksiin kuin menettelytapoihin.
Yksiköiden eriyttäminen	Monopolisten yksiköiden purkaminen, johtamisjärjestelmien eriyttäminen tuotteiden ympärille keskittyviksi yhtiöidyiksi yksiköiksi, hajautetut budjetit	Tulee tavoitella eriytettyä, johdettavissa olevia yksiköitä, erottaa eri osapuolten intressit toisistaan sekä hyödyntää sopimus- tai franchising perusteisten järjestelyjen tuomia etuja
Kilpailuttamisen lisääminen	Sopimuksellisuus ja julkiset tarjouskilpailut	Kilpailu on avaintekijä tavoitellessa kustannusten alentamista ja standardien parantamista.
Yksityisen sektorin johtamiskäytäntöjen korostaminen	Siirtyminen julkisen palvelun etiikasta suurempaan joustavuuteen työhönotossa, palkoissa ja palkkioissa. Erilaisten PR-tekniikoiden laajempi hyödyntäminen.	Julkisen sektorin tulee soveltaa "jo kokeiltuja" yksityisen sektorin johtamistyökaluja.
Resurssien käytön kurinalaisuus ja säästäväisyys	Suorien kustannusten leikkaaminen, työvoiman kurinalaisuus, liittojen vaatimusten vastustaminen, ylimääräisten kustannusten minimoiminen	Tarve tarkistaa resurssivaatimukset julkisella sektorilla ja "tehdä enemmän vähemmällä".

Taulukko 2. Uuden julkisjohtamisen keskeiset doktriinit (Hood 1991, 4–5).

Uuden julkisjohtamisen vaikutus on näkynyt myös Suomen kunnallishallinnon uudistuksissa 1980- ja 1990- luvuilla eri tavoin. Vuonna 1988 toteutetun vapaakuntakokeilun keskeisenä tavoitteena oli hajauttaa keskusjohtoista hallintoa antamalla kunnille lisää päätösvaltaa. Tämä toteutettiin vähentämällä valtion sääntelyä ja lisäämällä kuntien vapautta päättää itse siitä, miten ne toimintansa käytännössä organisoivat. Kuntalain uudistuksella vuonna 1995 vahvistettiin valtuuston asemaa kunnan päättävänä toimielimenä. Myös kuntien yhteistoimintaa koskevat säädökset tahdottiin tehdä mahdollistaviksi. Näin ollen kunnat pystyivät järjestämään palvelutuotantonsa joustavammin menettelyin kuin ennen. Uuden julkisjohtamisen vaikutus on nähtävissä myös kuntien valtiosuusuudistuksessa, joka toteutettiin vuonna 1993. Käytännössä se tarkoitti siirtymistä asukaskohtaisiin laskennallisiin valtiosuuksiin aikaisemman kustannuksiin perustuvaan järjestelmän sijasta.

Valtionosuudet eivät olleet myöskään enää tehtäväkohtaisesti sidottuja, vaan kunnat pystyivät itse päättämään niiden kohdentamisesta. Valtio myös kannusti kuntia siirtymään tulosohtauksen- ja johtamiseen. Huomiota pyrittiin suuntaamaan panosten sijasta mitattaviin tuloksiin sekä siihen, miten rajalliset resurssit olisi mahdollista hyödyntää mahdollisimman tehokkaasti. (Haveri 2002, 9–15.)

Uutta julkisjohtamista kohtaan on esitetty myös kritiikkiä. Se voidaan tiivistää neljään eri kohtaan. Ensimmäisen mukaan se on saamastaan huomiostaan huolimatta jäänyt tuloksiltaan varsin köyhäksi. Toisen väittämän mukaan uusi julkisjohtaminen on ollut vahingollinen julkisten palvelujen järjestämisen kannalta, koska sen lupaamia taloudellisia säästöjä ja tehokkuuden lisääntymistä ei ole voitu monissa tapauksissa todentaa. Kolmannen väittämän mukaan NPM keskittyy ajamaan yhteisen edun sijasta yksittäisiä etuja ja erityisesti niiden, jotka pystyvät sitä asemansa perusteella hyödyntämään ammatillisissa pyrkimyksissään. Neljäs väittämä kritisoi olettaa, että uuden julkisjohtamisen opit olisivat yleispäteviä ja sovellettavissa samalla tavoin kaikkialla, koska erilaisiin toimintaympäristöihin ja hallinnollisiin kulttuureihin sovellettuna se luo myös erilaisia vaikutuksia. (Hood 1991, 8–9.) Myöskään Juha Vartolan (2006, 110–112) mukaan Suomen 1990-luvun hallinnonuudistusta sävyttäneille väitteille julkisen hallinnon tehottomuudesta verrattuna yrityksiin tai palvelujen tuottamisesta edullisemmin yksityisellä sektorilla ei ollut konkreettisesti todennettavia mittareita. Koska julkinen hallinto sisältää monia eri tehtäväalueita, toiminnan eri ulottuvuuksien kannalta ei ole Vartolan mukaan perusteltua esittää vain yhtä mallia kaikkien haasteiden ratkaisemiseksi.

Julkiseen hallintoon sovellettuna uuden julkisjohtamisen tavoitteena on ollut saada aikaan erilaisia positiivisia vaikutuksia mm. sen johtamiskäytäntöihin, julkisten varojen käyttöön ja palvelujen laatuun (Pollitt & Bouckaert 2004, 6). Tavoitellessaan lisää tehokkuutta organisaatioiden toimintaan, NPM korostaa menetelmien ja tulosten mittaamiskelpoisuutta. Vähemmälle huomiolle sen soveltamisen yhteydessä ovat siksi jääneet ne julkiseen hallintoon kuuluvat arvot, jotka eivät ole yhtä helposti laskettavissa tai mitattavissa. (Gregory 2007, 231.)

Myönteisenä asiana uudesta julkisjohtamisesta voidaan sanoa, että se on auttanut luomaan julkiseen toimintaan laajemman näkökulman. Suomessa kunnat tuottivat aikaisemmin pääosan palveluistaan itse. Uuden julkisjohtamisen myötä niiden tuottamisen keinovalikoima on laajentunut.

3.3 Uusi hallintatapa

Ilona Lundströmin julkisten hankintojen kilpailuttamista koskevan tutkimuksen (2011) mukaan, uusi julkisjohtaminen on Suomessa kuntien toiminnan verkostoitumisen myötä väistymässä oleva paradigma. Verkostot korostavat yhteishallintaa. Kun toimijoiden yhteistyö perustuu samanlaisiin näkemyksiin haettavista tavoitteista ja hyödyistä, myös konfliktit vähenevät.

Uudella hallintatavalla viitataan tässä kuntien toiminnassaan soveltamaan hallintaan. Hallinnan (governance) käsitettä on käytetty Rhodesin (1996, 653–658) mukaan ainakin kuudessa erilaisessa merkityksessä. Sillä on viitattu valtion roolin minimoimiseen ja yksityisen sektorin merkityksen kasvattamiseen julkisessa palvelutuotannossa, yritysmaailmasta tunnettuun omistajaohjaukseen (corporate governance), uuteen julkisjohtamiseen, hyvään hallintoon, laajempaan toimijakenttään ja itseorganisoituihin verkostoihin.

Hallinnan käsitettä kunnallisessa toimintaympäristössä voidaan tarkastella sen horisontaalisten ja vertikaalisten ulottuvuuksien kautta. Horisontaalisessa ulottuvuudessa kuntien yhteistyökumppaneina voivat toimia mm. yritykset, kuntalaiset ja kolmannen sektorin toimijat. Vertikaalinen ulottuvuus koskee taas eri instituutioiden tasoja, kuten kunnan suhteita muiden kuntien, valtion ja EU-tason toimijoiden kesken. Hallintasuhteita on mahdollista tarkastella myös kuntien sisäisinä, paikallisina tai ylipaikkallisina suhteina. Sisäiset hallintasuhteet voidaan myös rinnastaa yritysmaailmassa käytettyyn ”corporate governance” termiin, joka kuntiin sovelletuna koskee organisaation sisäisten toimijoiden kuten poliittisten päätöksentekijöiden ja viranhaltijoiden keskinäisiä hallintasuhteita. Kuntien paikallisiin hallintasuhteisiin kuuluvat niiden lisäksi mm. yrityksiä, asukkaita tai muita julkishallinnollisia organisaatioita. Ylipaikkallisen hallintasuhteen kunta voi taas muodostaa esimerkiksi muiden kuntien tai valtion kanssa. (Antti-roiko ym. 2007, 170–175.)

Rhodes (1996, 660) määrittelee hallinnan keskeisiksi piirteiksi mm. hallinnon roolin minimoimisen, laajemman toimijakentän ja itseohjautuvat verkostot. Verkostossa toimijoiden määrä voi olla laaja rikkoen perinteisten instituutioiden rajoja. Hallinta onkin käsitteenä laajempi kuin hallinto, jolla on yleensä viitattu valtion ohjaavaan rooliin. Verkostot voivat toimia myös hallinnosta erillisinä. Verkostossa toimiminen perustuu resurssien vaihtoon, luottamukseen ja osapuolten yhteneviin intresseihin. Vastavuoroisissa suhteissa pyritään löytämään yhteiset tavoitteet ja mahdolliset konfliktit ratkaistaan neuvottelemalla.

Taulukossa 3 verkostojen ominaispiirteitä on havainnollistettu vertaamalla niitä markkinoiden ja hierarkioiden ominaispiirteisiin.

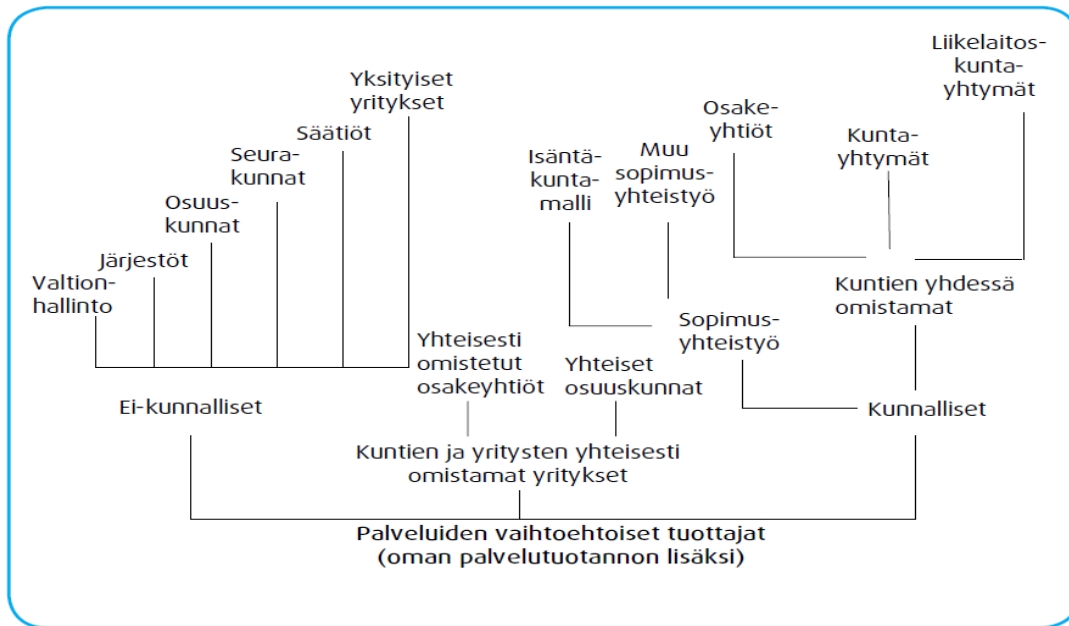
	Markkinat	Hierarkiat	Verkostot
Perusta	Sopimukset ja tekijänoikeudet	Työsuhde	Resurssien vaihto
Itsenäisyys	Itsenäinen	Ei itsenäinen	Riippuvuus keskinäisistä suhteista
Vaihdon väline	Hinnat	Auktoriteetti	Luottamus
Konfliktien ratkaisun ja yhteistyön keinot	Oikeusistuin ja tinkiminen	Säännöt ja käskyt	Diplomatia
Kulttuuri	Kilpailu	Hierarkiat	Vastavuoroisuus

Taulukko 3. Verkoston ominaispiirteet (Rhodes 1999, xviii).

Verkoston toiminta perustuu tasavertaiseen kumppanuuteen ja yhteistyöhön. Kun osapuolten välinen yhteistyö on tiivistä, voidaan Jarillon (1988, 32–33,) mukaan puhua myös toimijoiden välille muodostuvasta strategisesta kumppanuudesta. Tällöin verkosto näyttäytyy markkinoille yhtenä kokonaisuutena, joka voi myös osallistua kilpailuun. Kilpailun näkökulmasta organisaatiolle koituu hyötyä verkostossa toimimisesta, koska se voi minimoida pitkäaikaisilla luottamukseen ja asiantuntijuuteen perustuvilla suhteillaan transaktiokustannuksia verkoston ulkopuolisiin toimijoihin nähden (Jarillo 1988, 39).

Markkinat on perinteisesti yhdistetty yksityisen sektorin, hierarkiat julkisen sektorin ja verkostot kolmannen sektorin toimijoihin. Organisaatioiden väliset rajat ovat kuitenkin muuttuneet joustavammiksi ja paremmin toimintaympäristössä tapahtuviin muutoksiin reagoiviksi. Kuntien osalta voidaan siten puhua myös verkostokunnista, jotka voivat palveluja tuottaessaan käyttää joustavasti hyödyksi sekä julkisen, yksityisen että kolmannen sektorin toimijoita. (Haveri & Pehk 2008, 31–33.)

Valkaman, Marja-ahon ja Siitosen (2004, 55) mallia mukaillen Kuopila & al. ovat havainnollistaneet sen, millaisia tuottajia kunnalla on mahdollista hyödyntää oman palvelutuotantonsa lisäksi (kuvio 2).



Kuvio 2. Palvelujen mahdolliset tuottajat (mukaillen Kuopila & al. 2007, 38).

Kunnan ostaessa palveluita ja tuotteita organisaationsa ulkopuolelta on kysymys ulkoisesta tilaaja–tuottaja-mallista. Malli perustuu sopimukseen tilaajan ja tuottajan kesken merkiten näin siirtymistä pois perinteisestä hierarkisesti johdetuista ja budjetein raamitetuista kunnallisesta omasta tuotannosta (Fredriksson & Junnila 2012, 8). Tällöin tilaajan ja tuottajan roolit erotetaan toisistaan ja toimintaa ohjataan sopimuksin (Kuopila et al. 2007, 13). Saarelaisen ja Virtasen (2010, 147) mukaan kunnallisia tilaaja–tuottaja-malleja voidaan tarkastella kolmen erilaisen verkostomallin kautta. Ensimmäisessä verkoston muodostavat tuottajat, johon voi kuulua kunnan omien yksiköiden lisäksi myös yrityksiä ja kolmannen sektorin edustajia. Verkosto voi perustua myös tilaajan ja tuottajan väliseen vuorovaikutukseen. Myös tilaajat kuten kunnat voivat muodostaa oman verkostonsa.

Verkostoitumalla ja kumppanuuksilla organisaatio tavoittelee toimintaansa lisäarvoa, jota sen voisi olla yksin toimimalla vaikea saavuttaa. Se voi mm. tavoitella sitä, että se pystyy näyttäytymään markkinoille suurempana kokonaisuutena ja saamaan siten lisää luotettavuutta toiminnalleen. Se voi myös pyrkiä parantamaan taloudellista tulostaan, kattamaan toiminnallaan suuremman markkina-alueen, oppimaan uutta, kehittämään toimintaansa sekä kasvattamaan sosiaalisia ja muita yhteistyöhön liittyviä pääomiaan. (Hakanen, Heinonen & Sipilä 2007, 25–26.)

Myös yritykset pyrkivät säilyttämään kilpailuetunsa yhä nopeammin muuttuvassa, globalisoituvassa ja tietoteknistyvässä maailmassa keskittymällä ydinosaamiseensa ja tuottamalla muut tarvittavat toimintonsa ulkoistamalla tai yhteistyössä muiden yritysten kanssa. Toimintaa voidaan tällöin kutsua myös verkostotaloudeksi, jossa organisaatiot ovat riippuvuussuhteessa keskenään hyödyntäen joustavasti toistensa vahvuuksia mm. erilaisten palveluketjujen muodossa. (Hakanen, Heinonen & Sipilä 2007, 12–15.) Erityisen tärkeä merkitys eri toimijoiden yhteenliittymillä ja verkostoitumisella on kasvuhakuisille pk- yrityksille (Hakanen ym. 2007, 118).

3.4 Päämies-agenttiteoria

Toimijoiden välisiä sopimussuhteita on mahdollista määritellä päämies-agenttiteorian (principal-agent theory) kautta. Tarkastelun kohteina ovat silloin päämiehen ja agentin välinen suhde sekä erityisesti päämiehen näkökulmasta ilmenevät agenttiongelmien (Rajala, Tammi & Meklin, 2008, 30). Päämies-agenttiteorian painopisteenä on määritellä tehokkain sopimussuhde erilaisin olettamuksin (taulukko 4), jotka perusteellaan matemaattisin kaavoin ja loogisin päätelmin (Eisenhardt 1989, 60).

Päämies-agenttiteoria pohjautuu agenttiteoriaan. Agenttiteoriasta on erotettavissa myös positivistinen suuntaus. Se on vähemmän matemaattinen kuin päämies-agenttiteoria ja keskittyy erilaisten konfliktien aiheuttavien sopimustilanteiden määrittelyyn. Positivistisen suuntauksen mukaan tulosohtautuva sopimus palvelee tehokkaammin päämiehen etua. Kun päämiehellä on tieto siitä, mitä agentti tekee, agentti toimii myös todennäköisemmin päämiehensä etujen mukaisesti. Sekä positivistisen suuntauksen että päämies-agenttiteorian mukaisesti yksilötasolla päämiehen ja agentin toimia ohjaavat oman edun tavoittelu, riskien välttäminen ja rajoitettu kuva todellisuudesta. Organisaatiotasolta tarkasteltuna suhteissa voi taas esiintyä tavoite epäselvyyksiä ja informaation epäsymmetrisyyttä. (Eisenhardt 1989, 58–61.)

Tavoite epäselvyydet ovat sidoksissa siihen, että päämies ja agentti arvottavat sopimuksen kohteena olevan toiminnan eri lähtökohdista. Päämiehen tavoitteena on saada mahdollisimman suuri hyöty agentille maksamastaan palkkiosta. Agentin hyvinvointi taas riippuu siitä, kuinka suuren palkkion hän saa suhteessa päämiehelle tekemästään työstä. Informaation epäsymmetrisyys on sidoksissa sopimuksen valvontaongelmiin.

Sopimuksen kautta, päämies delegoi valtaansa agentille. Samalla päämiehen valvontaoikeudet sopimuksen kohteeseen heikkenevät. Agentilla voi olla sopimuksen kohteena olevasta toiminnasta tietoa, jota hän haluaa käyttää vain omaksi edukseen eikä jakaa sitä päämiehen kanssa. Tällaisessa tilanteessa on vaarana, että agentti antaa päämiehelle katteettomia lupauksia tietäessään, ettei päämies kykene havainnoimaan kaikkea agentin päätäntävallassa olevaa toimintaa. (Spremann 1989, 3–7.)

Jos päämiehen ja agentin välillä vallitsee hyvä informaatiojärjestelmä, se luo päämiehelle luottamuksen perustaa sopimus agentin käyttäytymiselle. Tällöin päämies on tietoinen siitä, mitä hän ostaa. Tulospohjainen sopimus voisi tällaisessa tapauksessa tarpeettomasti siirtää sopimusriskiä agentille, koska tulokset ovat vain osittain sidoksissa käyttäytymiseen. Toimintaympäristöstä nousevat ulkoiset epävarmuustekijät kuten kilpailijat, yleinen taloudellinen tilanne, teknologian muutos tai poliittiset toimet voivat vaikuttaa lopputulokseen. Jos toimintaympäristö on epävakaa ja ennustamaton, riskin siirtäminen agentille lisää sopimuskustannuksia. Tällöin päämiehelle on edullisinta perustaa sopimukset agentin käyttäytymiselle. Jos päämies taas haluaa kaihtaa riskejä sopimustilanteessa, houkuttelevaksi vaihtoehdoksi sopimustilanteessa nousee sen tulospohjaisuus. (Eisenhardt 1989, 61–62.)

Sopimussuhde	Agentin käyttäytymisen kontrollointi	Tulospohjaisuus
Informaatiojärjestelmä	X	
Ulkoiset epävarmuustekijät	X	
Riskien välttäminen (agentti)	X	
Riskien välttäminen (päämies)		X
Eriävät tavoitteet		X
Tehtävän ohjelmointikelpoisuus	X	
Tuloksen mittaamiskelpoisuus		X
Agenttisuhteen pituus	X	

Taulukko 4. Edullisin sopimussuhde päämiehen kannalta olosuhteissa, joissa vallitsee informaation epätasapaino (Eisenhardt 1989, 61–63).

Päämiehen ja agentin tavoitteiden ollessa eriäviä, päämiehen on edullisinta käyttää tuloksiin pohjautuvaa sopimusta. Mitä selkeämmin agentille annettava tehtävä on ohjelmitavissa, sitä edullisemmaksi tulee sopimuksen perustuminen agentin käyttäytymiselle.

Kun sopimuksen kohteena olevat tehtävät on tarkkaan yksilöity, ne tulevat läpinäkyvimmiksi ja ovat päämiehenkannalta helpommin havainnoitavissa. Tällöin tilanne lähenee täydellisen informaation tilannetta. Jos taas kysymys on hankalasti määriteltävistä tehtävistä, agentin toiminnan etukäteen määrittelemisen käy hankalaksi. Yksinkertaisinta sopimuksen osapuolten kannalta on se, jos tulokset ovat helposti mitattavissa. Näin ei kuitenkaan käytännössä aina ole. Tähän voi vaikuttaa mm. lopullisten tulosten saavuttamiseen vaadittava aika tai niiden riippuvuus muiden kuin päämiehen ja agentin panostuksista. Tulokset voivat perustua myös ei laskettaviin suoritteisiin. Kun lopputulos on selkeästi mitattavissa, tuloksiin pohjautuvat sopimukset ovat käyttökelpoisempia. Kun tulosta ei pystytä kunnolla mittamaan, agentin käyttäytymiselle perustuvat sopimukset ovat tehokkaimpia. Mitä pidempään päämies-agentti suhteeseen sopimus perustuu, sitä vähemmän siinä esiintyy eriäviin tavoitteisiin liittyviä konflikteja. Pitkässä päämies-agentti suhteessa onkin siksi edullisinta käyttää agentin käyttäytymiselle perustuvaa sopimussuhdetta. (Eisenhardt 1989, 62–63.)

Päämies-agentti teoriaa voidaan käyttää määritelmässä sekä organisaation sisäisiä että ulkoisia suhteita. Jotta voimme erottaa päämiehen ja agentin muista yksilöistä, ryhmistä ja organisaatioista, tarvitsemme määritelmän niiden näkyvistä rajoista ja sovituista päämääristä, jotka voivat perustua lakiin, talouteen tai niiden sosio-kulttuurisiin piirteisiin. Yksilöt voidaan mieltää osaksi organisaatiota silloin, kun katsomme heidän toimintansa heijastavan organisaation toimintaa ja sen olemassaolon tarkoitusta. (Kivistö 2007, 15.) Virkatehtäväänsä hoitava viranomainen tai viranhaltija voi toimia myös eräänlaisessa kaksoisroolissa sekä poliittisen päätöksentekijän agenttina että organisaation ulkopuolisen toimijan päämiehenä. Tosin silloin on kyse kahdesta erillisistä päämies-agentti suhteesta. Päämies valitsee agentin, antaa resurssit tehtävän hoitamista varten sekä valvoo niiden käyttöä. Agentin tehtävänä on taas suorittaa annettu työ sopimuksen mukaisesti päämieheltä saamaansa korvausta vastaan. (Kivistö 2007, 49.)

Edellä esitetyn perusteella voidaan todeta, että tilatessaan tavaroita ja palveluita organisaationsa ulkopuoliselta tuottajalta, kunta toimii päämiehen asemassa suhteessa agenttiin, joka saamaansa toimeksiannon mukaan pyrkii täyttämään sopimusvelvoitteensa. Asetelma ei kuitenkaan ole näin yksinkertainen, jos sitä tarkastelee kunnan toimintaan liittyen laajemmassa mitakaavassa. Agentin toimeksiantaja toimii usein viranhaltija, joka noudattaa kunnan poliittisen johdon määrittelemää hankintastrategiaa.

Tällöin kunnan poliittinen johto on päämiehen asemassa viranhaltijaan nähden. Poliittinen johto on taas saanut toimintavaltuutuksensa kuntalaisilta. Vaikka kunta voikin pääsääntöisesti itse päättää, miten se tuottaa julkiset palvelunsa, se on myös alisteisessa suhteessa valtioon nähden, joka muotoilee hankintoja koskevan lainsäädännön EU:n direktiivien pohjalta.

3.5 Sopimuksellisuus

Sopimuksellisuuden (contractualism, contractual governance) hyödyntäminen toimii vaihtoehtona perinteiselle hierarkioihin perustuvalle toiminnan ohjaukselle. Sen käytön yleistymisen julkisessa hallinnossa 1990-luvulta lähtien voidaan katsoa olevan sidoksissa myös byrokraattista toimintatapaa kohtaan esitettyyn kritiikkiin. (Hyryläinen 2000, 299-300.)

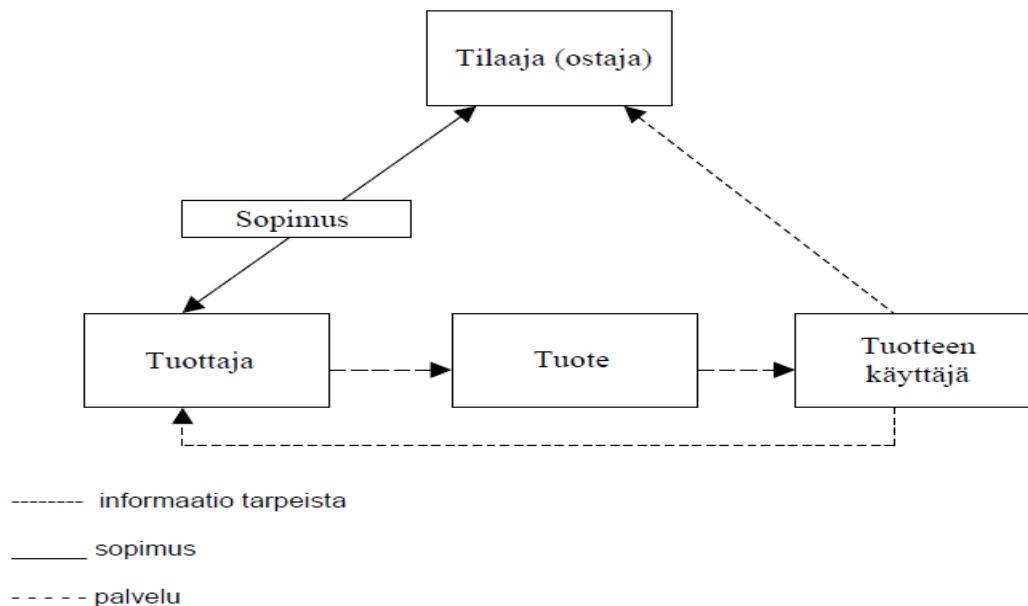
Sopimusten avulla osapuolilla on mahdollisuus hyödyntää toistensa vahvuuksia. Esimerkiksi innovatiivisissa hankinnoissa, julkinen toimija kuten kunta voi käyttää hyödykseen yksityisen sektorin toimijan asiantuntijuutta parhaimman mahdollisimman ratkaisun löytämiseksi määrittämälleen tarpeelle. Sopimukset myös yhdistävät julkista ja yksityistä sektoria. Sopimusten kautta osapuolet voivat oppia toisiltaan uutta, uudistaa toimintatapojansa ja parantaa suoritteidensa laatua. (Greve 2007, 12.)

Lane (2000a, 214) mukaan sopimus on väline, jolla pyritään edesauttamaan sopimuskumppanien etua. Sopimusten tulee siis perustua vapaaehtoisuuteen. Näin sopimuskumppanit voivat määritellä itse optimaalisesti sen, millaiseen korvaukseen toiminta perustuu. Jotta sopimukset aidosti edistäisivät siihen sitoutuvien osapuolten etua, ne eivät saa perustua paktoon tai pakottamiseen. Sopimuskumppanien tulee myös pyrkiä toimissaan rehellisyyteen.

Kunnat tekevät sopimuksia paitsi itsensä myös asukkaidensa hyväksi (kuvio 3). Ne pyrkivät siten tuomaan esille sopimuksissa tuotteiden ja palveluiden käyttäjien näkökulman. Koska osapuolten roolit on eriytetty, on tärkeää, että informaatio käyttäjien tarpeista välittyy sekä tilaajalle että tuottajalle (Rajala ym. 2008, 37–38.)

Jotta kunta pystyy mahdollisimman hyvin hyödyntämään sopimuksissa markkinoiden tarjoamia mahdollisuuksia, sen tulisi käydä vuoropuhelua myös tuottajien kanssa. Yrityksiä voi käyttää hyödyksi ennen hankintaprosessia. Ennen kuin kunta päättää tehdä hankintailmoituksen, se voi kommunikoida tuottajien kanssa. Tälle ei ole lainsäädännöllistä estettä, kunhan yhteydenotto vain tehdään tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita noudattaen.

Hankintaprosessi tulisi toteuttaa laaja-alaisesti ja suunnata sen painopistealueita itse kilpailuttamisesta myös hankintojen suunnitteluun ja toimittajien sopimusaikaiseen ohjaamiseen. (Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 385–391.) Myös yrityksille suunnatussa kyselyssä, yli 90 % vastaajista piti tärkeänä seikkana sitä, että hankintayksikkö käy vuoropuhelua yritysten kanssa ja tiedottaa tulevista hankinnoista ennen tarjouskilpailua (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b, 76).



Kuvio 3. Markkinasuuntautuneiden toimintatapojen keskeiset elementit (Rajala ym. 2008, 38).

Sopimuksellisuutta käsittelevän kirjallisuuden perusteella voidaan tehdä jako kovaan ja pehmeään sopimuksellisuuteen. Kova sopiminen on muodollista ja juridista. Se pohjautuu kolmeen uusklassiseen olettamukseen. Ensimmäisen mukaan sopimuksen osapuolilla on salattua tietoa sopimuksen kohteesta ja he ovat siksi valmiita pettämään sopimuskumppaninsa. Toisen oletaman mukaan sopimuksen tulisi siksi kattaa kaikki olosuhteet. Kolmas oletama perustuu sanktioiden ja palkkioiden käyttämiselle sopimuksen mukaisen toiminnan kannustimina. Pehmeään sopimuksellisuuden mukaan taas sopimus on enemmänkin yhteistyön tulos kuin keino välttää osapuolten välinen konflikti. Koska sopimuksissa on mahdotonta ennakoida kaikki olosuhteet, niihin tulee jättää tila myös muutoksille ja eri osapuolten välisille neuvotteluille. Monet sopimuskumppanit ovat kiinnostuneita pidemmän aikavälin yhteistyön kehittämistä. Neuvotteluiden tuloksena he oppivat myös tuntemaan toisensa. Tämä luo pohjan sopimuksen perustumiselle osapuolten väliselle luottamukselle. Käytännössä monissa sopimuksissa on piirteitä sekä kovasta että pehmeästä sopimuksellisuudesta. (Greve 2000, 154–156.)

Greven jakoa mukaillen Hyyryläinen jakaa sopimuksellisuuden edelleen korkean ja matalan luottamustason sopimuksellisuuteen (taulukko 5). Näistä hän erottaa viisi erilaista sopimuksellisuudelle ominaista piirrettä.

Sopimuksellisuuden eri dimensiot	Korkean luottamustason sopimuksellisuus	Matalan luottamustason sopimuksellisuus
sopimuksenteon primääri intressi	julkinen intressi	yksityinen intressi
sopimusosapuolten välinen suhde	yhteistyö, dialogi	liiketoimi, kaupankäynti
sopimusten sitovuus	kevyesti sanktioitu (moraaliset ja eettiset seuraamukset)	tiukasti sanktioitu (juridiset ja taloudelliset sitoumukset)
sopimusten muoto	väljä, laadullisia asioita kirjaava	tiukka, määrällisiä asioita kirjaava
sopimusten käytön keskeinen motiivi	toiminnan ohjaus	toiminnan järjestäminen

Taulukko 5. Korkean ja matalan luottamustason sopimuksellisuus (Hyyryläinen 2000, 307).

Sopimusosapuolten välinen suhde poikkeaa olennaisesti korkean ja matalan luottamustason sopimuksellisuudessa. Korkean luottamustason sopimuksellisuudessa suhde perustuu osapuolten keskinäiseen vuorovaikutukseen. Matalan luottamustason sopimuksellisuus perustuu taas selkeämmin kaupankäyntiin, jossa erilaisin sopimusehdoin ja niistä poikkeamisten sanktioimisella, pyritään varmistamaan sopimuksen pitävyys. Yhteistyöhön perustuvassa sopimuksellisuudessa on helpompaa nostaa esille erilaisia laatutekijöitä. Liiketoimintaan perustuvassa sopimuksellisuudessa taas pyritään mahdollisimman tarkoin varmistamaan eri osapuolten velvoitteiden, kuten rahallisen suorituksen täyttäminen. Jotta ne pystytään nimeämään tarkasti, sopimuksissa suositaan numeraalista ja laskettavissa olevaa tietoa. Korkean luottamustason sopimuksellisuudessa on myös kyse toiminnan ohjauksen järjestämisestä uudelleen. Jos ohjaussuhteet ovat aikaisemmin perustuneet määräysvaltaan ja hierarkiaan, sopimusten avulla ne voidaan neuvotella uudelleen. Matalan luottamustason sopimuksellisuus taas perustuu selkeämmin siihen, että jokin toiminta halutaan saada tehdyksi. Sopimus on silloin väline, jolla haluttu toiminta toteutetaan käytännössä. (Hyyryläinen 2000, 308.)

Möttösen (2010) mukaan, kilpailuttamisessa ostajan ja myyjän suhteet perustuvat kirjallisesti tehtyihin sopimuksiin, jotka on sanktioitu. Toimintaa ohjaa taloudellisen hyödyn tavoittelu, jossa osapuolet pyrkivät hyötymään sopimusosapuolestaan. Luottamustason ollessa usein matalampi kuin verkostossa toimiessa, kilpailuttamista voidaan kutsua myös kovaksi sopimiseksi. (Pauni 2011, 49.)

Sopimusten pääasiallisena tarkoituksena on ajaa eri osapuolten etuja eli intressejä. Tällöin voidaan myös ajatella, että sekä julkinen että yksityinen osapuoli ajavat omia etujaan. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, etteikö julkisella osapuolella ole mahdollisuutta sopimuksenteossa ottaa huomioon myös muiden osapuolten näkökulmia tai etuja. Julkinen etu voidaan määritellä myös yleiseksi eduksi. (Hyyryläinen 2000, 307.) Yleistä etua ei heikennä se, jos esimerkiksi kunta käyttää yksityisen osapuolen intressiä hyödykseen ostaessaan palveluja tai tuotteita organisaationsa ulkopuolelta.

Tuotannon siirtämiselle organisaation ulkopuolisille tahoille on yleisesti käytetty perusteluna sitä, että silloin saadaan käytettävissä oleville varoille paras hinta-laatu suhde. Käytännössä tämä tarkoittaa sitä, että ulkopuolisen tuottajan tulee toimia siten, että se tekee tavaran tai palvelun edullisemmin kuin alkuperäinen tuottaja. Tämän lisäksi tuottajalle tulee jäädä toiminnasta kohtuullinen voitto. Kysymyksiä on herättänyt se, onko tällainen eri tuottajien kanssa sopimuksin ohjattava toiminta edullisemmin kustannuksin mahdollista ilman, että samalla heikennetään suoritteiden laatua. (Greve 2007, 10.)

Vaikka kilpailuttaen ja sopimuksin järjestettävät palvelut ovatkin vakiinnuttaneet paikkansa kuntien palvelutuotannossa, Hyyryläisen (2000, 309–310) mukaan näkyvissä ei ole silti tilannetta, että kaikki julkinen palvelutuotanto siirrettäisiin yksityisiin käsiin. On vaikea vakuuttaa äänestäjät siitä, että yksityinen tuotanto olisi parempaa ja tehokkaampaa. Myös tapa toimia tietyllä tavalla vaikuttaa eri vaihtoehtojen valitsemisen välillä. Vaikka kunnilla olisikin intressejä ostaa palvelunsa organisaationsa ulkopuolta, esteeksi voi silti muodostua se, että kaikilta paikkakunnilla ei löydy kilpailuttamiseen soveltua markkinoita.

3.6 Hankintalaki

Laki julkisista hankinnoista (1505/1992) astui voimaan 1994. Julkiset hankinnat muuttuivat silloin vapaasti kilpailtaviksi Suomen Euroopan talousalueen kanssa solmiman ETA-sopimuksen mukaisesti. Suomen liittyessä Euroopan unioniin tuli ajankohtaiseksi muokata hankintalakia vastaamaan paremmin EU:n lainsäädäntöä (HE 302/1994; Oksanen 2010, 7.)

Laki julkisista hankinnoista (348/2007) sekä erityisalojen hankintalaki (349/2007) perustuvat EU:n parlamentin ja neuvoston vuonna 2004 hyväksymiin hankintadirektiiveihin, joiden tarkoituksena on varmistaa tavaroiden ja palvelujen vapaan liikkuvuuden lisäksi toimivat sisämarkkinat EU:n alueella. Laki julkisista hankinnoista koskee kuntien ja valtion julkisia hankintoja. Eritysalojen hankintalakia taas sovelletaan vesi- ja energiahuollon, liikenteen ja postipalvelujen alalla toimiviin yksiköihin. (Oksanen 2010, 7.)

Tärkein asiakirja julkisten hankintojen kilpailuttamisen kannalta on tarjouspyyntö. Siinä hankinnan kohde ja sopimuksen kriteerit on määriteltävä niin selkeästi, että tarjoukset ovat keskenään vertailukelpoisia. Tarjouspyyntö on joitakin poikkeustapauksia lukuun ottamatta tehtävä kirjallisesti. Tarjouspyynnössä mainittuja vertailuperusteita ei voida enää pääsääntöisesti myöhemmin muuttaa. Näin pyritään varmistamaan tarjoajien tasapuolinen kohtelu. Hankintayksikkö voi taas itse päättää sen, millaisia valintakriteereitä se tarjouspyynnössä painottaa. Kriteerien tulee kuitenkin liittyä hankinnan kohteeseen. Niiden tulee myös olla suhteellisia, objektiivisia ja syrjimättömiä. Vertailuperusteena ei esimerkiksi voi olla se, että tarjoajan tulee olla samalta paikkakunnalta kuin tarjouspyynnön esittäjä. (Pekkala & Pohjonen 2015, 455–456.) Jos tarjous ei ole tarjouspyynnön mukainen, se tulee hankintalain mukaan hylätä (Oksanen 2010, 56–57).

Julkisten hankintojen kilpailuttamista ja menettelytapoja ohjaavat keskeisesti oikeusperiaatteet, jotka perustuvat Euroopan yhteisön perustamissopimukseen. Syrjimättömyys-, yhdenvertaisuus-, avoimuus- ja suhteellisuusperiaatteilla on tärkeä merkitys myös julkisia hankintoja ohjaavien säännösten tulkinnassa ja EU- oikeuskäytännössä. Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti tarjouskilpailuun osallistuvia ehdokkaista ja tarjoajia on kohdeltava samalla tavoin kilpailutuksen eri vaiheissa riippumatta tarjoajien kansallisuudesta tai siitä, mistä EU- jäsenvaltiosta he ovat lähtöisin. Tällöin esimerkiksi kunta ei voi asettaa tarjouskilpailuun osallistuvien ehdoksi sitä, että tarjoajan tai ehdokkaan tulee olla samalta paikkakunnalta. Tasapuolinen ja syrjimätön kohtelu tarkoittaa myös mm. sitä, että tarjouspyynnössä tulee nimetä hankinnan kohde ja valinnan kriteerit riittävällä tarkkuudella. Näin hankintapäätös voidaan myös perustella ketään tarjouskilpailuun osallistunutta syrjimättä, koska valinnan kriteerit ovat olleet kaikkien ehdokkaiden tiedossa. Avoimuusperiaatteen mukaisesti taas kuntien hankintaa koskevat tiedot ovat pääsääntöisesti julkisia.

Tämä koskee hankinnoista ilmoittamista, hankintamenettelyä, asiakirjojen julkisuutta ja tarjouskilpailun ratkaisusta tiedottamista. Suhteellisuuden periaate taas tarkoittaa sitä, että hankintamenettelyn tulee olla oikeassa suhteessa hankinnan päämäärien kanssa. Tämä koskee esimerkiksi eri ehdokkailta tai tarjoajilta edellytettäviä kelpoisuusehtoja. Ne eivät saa asettaa tarjoajia ilman objektiivista perustetta epätasa-arvoiseen asemaan. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–25.)

Hankintalain (348/2007) 2 §:n mukaan:

”Hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa siten, että hankintoja voidaan toteuttaa mahdollisimman taloudellisesti ja suunnitelmallisesti sekä mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina ympäristönäkökohdat huomioon ottaen.”

Tutkimusten mukaan hankintojen koolla on merkitystä tarjouskilpailuihin osallistuville pk-yrityksille. Yrityksille suunnattujen kyselyjen mukaan syyksi osallistumattomuudelle julkisiin tarjouskilpailuihin vastaajat mainitsivat mm. sen, että ne pitivät kilpailutuksen kokonaisuuksia omaan toimintaansa nähden liian suurina (Suomen Yrittäjät ja Suomalaisen Työn Liitto 2008, 10; Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b, 58). Kuten Eskola ja Ruohoniemi toteavat (2011, 104–105), hankintaa ei voi kuitenkaan pilkkoa pienempiin osiin siinä tarkoituksessa, että yksittäinen osa hankinnasta jäisi pienhankinnaksi ja kilpailuttaminen olisi menettelyllisesti helpompaa väljemmän sääntelyn vuoksi. Jotta myös pk-yritykset voisivat paremmin osallistua kilpailutuksiin, hankintalain kokonaisuudistuksen tavoitteena on mm. se, että hankinnat olisi mahdollista jakaa nykyistä lainsäädäntöä sallivammin pienempiin osiin (Euroopan unioni 2014, 79–80).

Julkiset hankinnat jaetaan niiden arvon perusteella kolmeen eri ryhmään: kansalliset kynnysarvon alittaviin pienhankintoihin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin kansallisiin hankintoihin sekä EU-kynnysarvot ylittäviin EU-hankintoihin. Säännösten velvoittavuus vaihtelee hankinnan arvon mukaan. Kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa ei pääsääntöisesti sovelleta hankintalakia, joten itse hankintaprosessi on silloin vähemmän säädelty. Hankintojen toteuttamista ohjaavat silloin kunnan omat hankintaohjeet. Kansallisissa hankinnoissa sovelletaan kunnan omien ohjeiden lisäksi myös hankintalakia. Kilpailutettavista hankinnoista on silloin ilmoitettava kansallisella tasolla HILMA-ilmoitusjärjestelmässä. EU-hankinnoissa hankintalain ja direktiivien soveltamisen on tiukinta. Kilpailutettavista julkisista hankinnoista tiedotetaan silloin HILMA-ilmoitusjärjestelmän lisäksi myös EU:n virallisessa julkisten hankintojen lehdessä sekä sähköisessä TED-ilmoitusjärjestelmässä. (Oksanen 2010, 14–16.)

Kynnysarvot perustuvat julkisista hankinnoista annettuun lakiin (348/2007). Nykyiset kansalliset kynnysarvot ovat olleet voimassa 1.6.2010 alkaen. EU-kynnysarvot on taas viimeksi päivitetty 1.1.2014 (taulukko 6).

KANSALLISET KYNNYSARVOT (HANKINTALAIN 15 §)
Viranomaiset ja muut julkisen hankinnan tekijät

Hankintalaji	Hankintaviranomainen
	Kynnysarvo (euroa)
Tavara- ja palveluhankinnat	30 000
Käyttöoikeussopimukset	30 000
Liitteen B (ryhmä 25) terveydenhoito- ja sosiaali-palvelut ja koulutuspalvelut yhteishankintana	100 000
Rakennusurakat	150 000
Käyttöoikeusurakat	150 000
Suunnittelukilpailut	30 000

EU-KYNNYSARVOT (HANKINTALAIN 16 §)

Hankintalaji	Kynnysarvo (euroa)	
	Valtion keskushallintoviranomainen	Muut hankintaviranomaiset
Tavara- ja palveluhankinnat	134 000	207 000
Rakennusurakat	5 186 000	5 186 000
Käyttöoikeusurakat	5 186 000	5 186 000
Suunnittelukilpailut	134 000	207 000

Taulukko 6. Kansalliset ja EU-kynnysarvot (Työ- ja elinkeinoministeriö 2015).

Hankintalaki ei koske kansallisen kynnysarvon alittavia hankintoja, mutta niiden toteuttamisessa on silti noudettava avoimuuden ja syrjimättömyyden periaatteita. Tämä ei kuitenkaan tarkoita sitä, että pienhankinnoista olisi tiedotettava julkisesti. Kilpailuttaminen voi silloin tarkoittaa esimerkiksi sitä, että tarjoukset pyydetään vain muutamalta etukäteen valitulta ehdokkaalta. Jopa suulliset tarjoukset voivat olla mahdollisia. Kansallisen kynnysarvon alittavissa hankinnoissa hankintayksikkö määrittelee pääsääntöisesti itse sen, millaisin menettelyin se pienhankinnat toteuttaa. Tällöin tulee kuitenkin muistaa se, että hankintalain sijasta noudatettavaksi voivat tulla muualla lainsäädännössä kunnalliselle toiminnalle asetetut säännökset kuten erilaisia menettelyjä koskevat velvoitteet. (Pekkala & Pohjonen 2015, 571–572.)

Suomen Yrittäjien ja Suomalaisen Työn Liiton yrityksille tekemässä kyselyssä vuonna 2008 kartoitettiin vastaajien näkemyksiä pienhankinnoissa käytettävistä menettelyistä. 39 % julkisista hankinnoista kokemusta omaavista yrityksistä arveli, että kunnat tilaavat pienhankintansa useimmiten samoilta toimittajilta ilman kilpailuttamista. 30 % katsoi kuntien kilpailuttavan pienhankintansa valitsemiltaan yrityksiltä ja 18 % katsoi käytettävän niiden toteuttamiseen avoimia tarjouskilpailuja. Yrityksiltä kysyttiin myös mielipidettä siihen, miten kuntien tulisi toteuttaa pienhankintansa. 50 % vastanneista toivoi kuntien pyytävän niitä yrityksiltä suoraan, 38 % käytettävän avoimia tarjouspyyntöä ja 8 % katsoi, että kuntien tulisi hyödyntää pienhankinnoissa toimittajia, joista niillä on kokemusta jo aikaisemmin. (Suomen Yrittäjät ja Suomalaisen Työn Liitto 2008, 19–21.)

Hankintalaki sääntelee niitä menettelyitä, joita kynnysarvot ylittävien julkisten hankintojen kilpailuttamisissa on mahdollista käyttää. Avoimessa hankintamenettelyssä kaikilla ehdokkailla on mahdollisuus jättää tarjouksensa kunnan tekemään tarjouspyyntöön. Avoin menettely sopii tilanteisiin, joissa kilpailutetaan tavaroita tai palveluita, joiden laatu markkinoilla on mahdollisimman tasainen. Avointa menettelyä kannattaa käyttää myös silloin, kun mahdollisista tarjoajista ei ole etukäteen riittävän selkeää käsitystä. Negatiiviseksi seikaksi avoimessa hankintamenettelyssä saattaa muodostua se, että tarjoajien määrä voi kasvaa huomattavan suureksi hidastaen tarjousten käsittelyä. Rajoitetussa menettelyssä ehdokkaat taas jättävät ensin osallistumishakemuksen, jonka jälkeen kunta nimeää ne toimittajat, jotka voivat osallistua tarjouskilpailuun. Ehdokkaita on silti kutsuttava kilpailuun riittävä määrä yhdenvertaisin ja objektiivisin perustein. Myös neuvottelumenettelyssä rajataan ensin ne toimittajat, jotka voivat osallistua kilpailutukseen. Samalla kunta nimeää ne reunaehdot, joiden puitteissa sopimusehdoista voidaan neuvotella. Kilpailullinen neuvottelumenettely poikkeaa edellisestä siinä, että kunta tekee tarjouspyynnön vasta toimittajien kanssa käymiensä neuvottelujen jälkeen. Kilpailullinen neuvottelumenettely on tarkoitettu käytettäväksi silloin, jos hankinta on vaikeasti määriteltävissä tai monimutkainen. Hankintayksiköllä on silloin tieto tarpeesta, johon hankinta tehdään, mutta vasta ehdokkaiden kanssa käymiensä neuvottelujen jälkeen, se pystyy täsmentämään tarjouspyyntöön myös sen, millä kriteerein ja keinoin päämäärä on mahdollista saavuttaa. (Kalima, Häll & Oksanen 2007, 126–135.)

Puitejärjestelyllä tarkoitetaan sitä, että hankintayksikkö vahvistaa sopimuksessa käytettävät ehdot vasta tietyn ajanjakson kuluttua. Tällöin esimerkiksi muut hankinnan ehdot paitsi hinta tai määrä voivat olla jo valmiiksi sovittuja. Puitejärjestelyssä hankintayksikkö julkaisee hankintailmoituksen toimittajaehdokkaille. Se voi käyttää avointa, rajoitettua tai neuvottelumenettelyä. Puitejärjestelyä kannattaa käyttää tilanteissa, jossa esimerkiksi hinta vaihtelee eri ajanjaksoina tai hankinnan määrää ei pystytä tarkkaan määrittelemään etukäteen. Puitejärjestely voi koskea myös useampaa toimittajaa. Jos kaikkia sopimuksen ehtoja ei ole sovittu lopullisesti, niistä on mahdollista järjestää puitejärjestelyyn osallistuvien toimittajien kesken minikilpailutus. Minikilpailutuksen kriteerit voivat olla yksityiskohtaisempia kuin puitejärjestelyssä käytettävät, mutta ne eivät saa olla ristiriidassa puitejärjestelyssä käytettävien ehtojen kanssa. Puitejärjestelystä tulee erottaa puitesopimus, jossa itse sopimusehdot on jo määritelty. Puitesopimuksen kautta, esimerkiksi kunta voi tehdä useita tilauksia toimittajilta solmimatta heidän kanssaan uutta sopimusta. (Eskola & Ruohoniemi 2011, 200–206.)

Suorahankinta on poikkeus julkisille hankinnoille asetetulle kilpailuttamisvelvoitteelle. Sitä voidaan käyttää vain hankintalain (348/2007) 27, 28 ja 67 §:n mukaisten edellytysten täyttyessä. Suorahankinta on kyseessä esimerkiksi silloin, kun kunta tilaa pientavaroita suoraan tuottajien normaaleilla sopimusehdoilla kilpailuttamatta hankintoja sen laajemmin. Suorahankinnassa tarjous voidaan pyytää kunnan itse parhaaksi katsomilta ehdokkailta ja kunnan valitsemien menettelyin. Suorahankinnalla voidaan tarkoittaa myös sitä, että kunta jatkaa aikaisempaa sopimussuhdetta kilpailuttamatta hankintaa uudelleen. (Pekkala & Pohjonen 2015, 585–586.) Pienhankinnoissa suorahankinnan ehtona voi olla esimerkiksi se, että hankinnan arvo on vähäinen tai kilpailuttamisen kustannukset ylittävät siitä saatavan hyödyn (Pekkala & Pohjonen 2015, 604).

Työ- ja elinkeinoministeriön alle 250 henkilöä työllistäville yrityksille suuntaaman kyselyn mukaan ne kokivat julkisiin tarjouskilpailuihin osallistumisen hankalaksi mm. monimutkaisten hankintamenettelyjen vuoksi. (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b, 58–61). Suurin osa vastajista myös arveli, että ne osallistuisivat julkisiin kilpailuttamisiin enemmän, mikäli niissä käytettävät menettelyt olisivat nykyistä yksinkertaisemmat (Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b, 69).

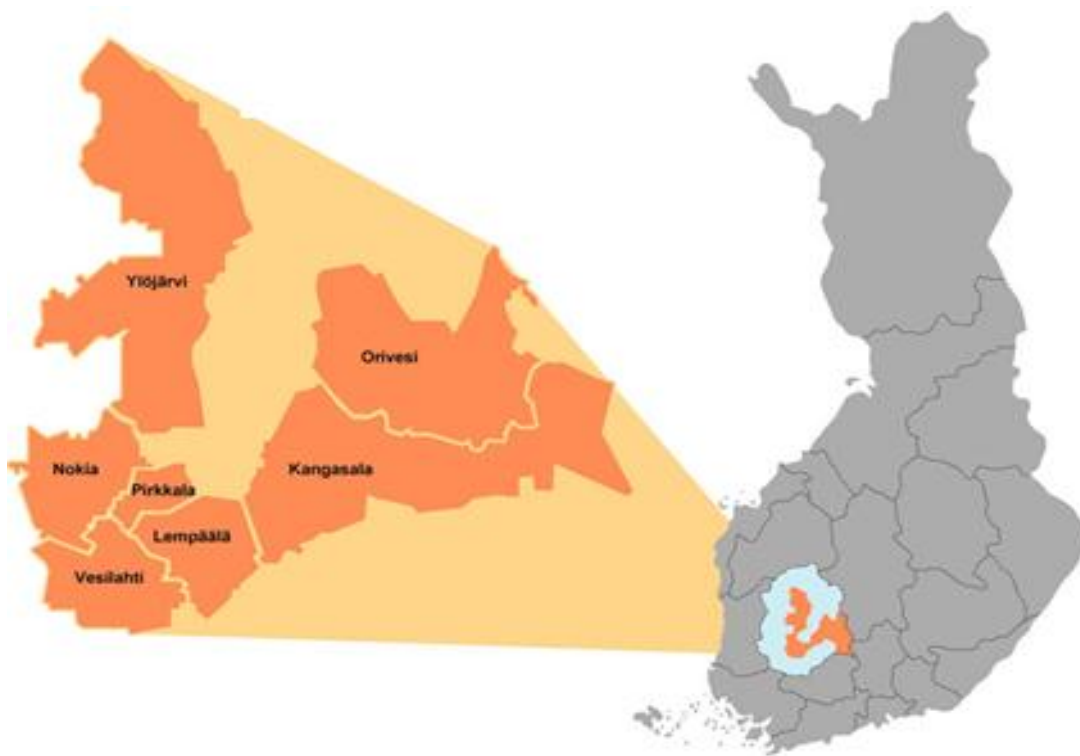
Pienhankinta päätöksiin voi asianomainen tai kuntalainen hakea muutosta kuntalain perusteella oikaisuvaatimuksella, josta saadusta päätöksestä voidaan edelleen valittaa hallinto-oikeuteen. (Oksanen, 2010, 19).

Hankintaoikaisun tekeminen myös itse tilaajan aloitteesta on mahdollista. Kynnysarvot ylittäviin hankintoihin asianomaiset voivat hakea muutosta markkinaoikeudelta. Myös hankintaoikaisun tekeminen vaihtoehtoisena keinona on mahdollista, joko asianosaisen tai hankintapäätöksen tehneen aloitteesta. (Oksanen, 2010, 60.) Jos kunnan hankintapäätös viedään hankintaoikaisun sijasta oikeuteen, se voi viivästyttää kunnan hankintaprosessia tai kunta voi menettää edullisimman tarjouksen kilpailuttamisessa tehdyn virheen vuoksi.

4 JULKISTEN HANKINTOJEN KILPAILUTTAMINEN

4.1 Empiirisen aineiston kuvaus

Tutkimuksen empiirinen aineisto koostuu kahdeksasta teemahaastattelusta, jotka tehtiin touko- ja kesäkuussa 2015 Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven kunnissa sekä niiden omistamassa Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy:ssä. Haastateltaviksi pyrittiin löytämään johtotason henkilöitä ja viranhaltijoita, joilla on mahdollisimman laaja näkemys julkisten hankintojen kilpailuttamisista. Tärkein kriteeri haastateltaville oli heidän laaja tietämyksensä aiheesta. Haastatteluiden yhteydessä haastateltavilta kysyttiin lupa tuoda heidän tehtävänimikkeensä kootusti esille. Haastattelut itsessään kuitenkin käsitellään anonymisti. Jokaisesta kunnasta sekä KuHa Oy:stä haastateltiin 1 henkilö. Tehtävänimikkeittäin haastateltaviksi valikoitui 3 palvelukeskuksen johtajaa, 2 hallintojohtajaa ja 2 talousjohtajaa sekä KuHa Oy:n toimitusjohtaja.



Kuvio 4. Kehyskunnat (Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy 2010).

Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven kunnat sijaitsevat Pirkanmaalla ja muodostavat alueellisesti varsin yhtenäisen kokonaisuuden (kuvio 4).

Kunnat ovat myös väkiluvultaan suhteellisen samankokoisia ja kuuluvat Tampereen kehyskuntiin. Keskimäärin niissä on noin 20 000-30 000 asukasta pienimpiä Orivettä ja Vesilahtea lukuun ottamatta (taulukko 7). Vain yksi kunnista jää alle 5000 asukkaan, joka on Valkaman ja Kallion (2008b, 25–26) mukaan rajana sille, että kunta hyödyntää muita keskimääräistä vähemmän asiakaspalveluissaan ulkoisia ostoja. Koska Vesilahti kuuluu KuHa Oy:n osakaskuntiin ja sen sijainti Tampereen seudun markkinoihin nähden on hyvä, tutkimuksen kokonaisuuden kannalta ei katsottu perustelluksi rajata sitä väkiluvun perusteella aineiston ulkopuolelle.

Kunta	Nokia	Ylöjärvi	Kangasala	Lempäälä	Pirkkala	Orivesi	Vesilahti
Asukasluku	33112	32594	30677	22450	18722	9507	4519

Taulukko 7. Ennakkoväkiluku alueittain, kesäkuu 2015 (Tilastokeskus 2015).

Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven kunnat omistavat Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy:n niiden asukaslukujen mukaisessa suhteessa muodostaen näin yli 150 000 asukkaan hankintakeskittymän. KuHa Oy on hankintalain 11 §:n tarkoittama yhteishankintayksikkö. Sen toiminta-ajatuksena on tuottaa kustannustehokkaasti kokonaisvaltaisia ja kilpailukykyisiä hankintapalveluja omistajilleen. Yhteishankintojen kilpailuttaminen ei ole kuitenkaan Kuha Oy:n ainoa tehtävä. Sopimusten hallinnoinnin, hankintojen ohjauksen ja konsultoinnin lisäksi se toteuttaa osakaskunnille myös hankintakoulutuksia ja hoitaa tarvittaessa niiden erilliskilpailutuksia.

Julkisia hankintoja ja kilpailuttamisia tehdään kunnissa usein viranhaltijoiden toimesta muiden tehtävien ohella ja hajautetusti. On harvinaista, että kunnasta löytyisi vain yksi henkilö, joka keskitetysti hoitaisi tehtävää. Myös virkanimikkeet saattavat vaihdella. Tämän vuoksi kuntiin tehtiin ensin kyselykierros puhelimitse, jossa jokaisen kunnan vaihteesta tiedusteltiin sellaisen johtavan tason henkilön yhteystietoja, joka olisi mahdollisimman laajasti perillä julkisista hankinnoista ja kilpailuttamisista. Tämän jälkeen henkilöitä lähestyttiin kirjallisilla haastattelupyynnöillä, joissa tuotiin esille tutkimuksen aihe, tausta ja haastatteluiden tema-alueet. Tällä pyrittiin varmistamaan, että henkilöt todentaisivat myös itse sen, että he ovat riittävästi tietoisia tutkimuksen aihepiiristä. Kutsuissa myös pyydettiin suosittelemaan toista henkilöä, joka olisi mahdollisimman hyvin perillä tutkimuksen aiheesta, jos kutsun saaja ei itse jostain syystä voisi osallistua haastatteluun.

Koska tutkimuksessa ei keskitytty kilpailuttamisen osalta tiettyyn tuote- tai palveluryhmään, haastateltavien kriteereiksi ei asetettu sitä, että heidän tulisi edustaa vain yhtä kunnan hoitamaa tehtävä aluetta, kuten esimerkiksi ateriapalveluita tai käyttö- ja kunnossapitoa. Tutkimuksen osalta huomioitiin kuitenkin se, että useat haastateltavien tehtäväalueet voisivat tuoda aineistoon hajaannusta etenkin kuntien pääasiassa itse hoitamien pienhankintojen osalta. Tutkimuksen lopputuloksen kannalta tällä ei kuitenkaan havaittu olevan merkitystä, koska vastaukset osoittautuivat tutkimuskysymysten vaatimassa tarkkuudessaan riittävän yhdensuuntaisiksi.

Haastattelut pyrittiin tekemään mahdollisimman häiriöttömissä tiloissa ja ne äänitettiin. 6 haastattelua käytiin tekemässä haastateltavien työpaikoilla, joko työhuoneissa tai neuvotteluhuoneissa. Yksi haastattelu toteutettiin puhelinhaastatteluna ja yksi haastattelu kahvilassa Tampereella, koska ne sopivat aikataulullisesti paremmin haastateltaville. Aloituskysymystä lukuun ottamatta KuHa Oy:n edustajalle esitettiin samat kysymykset kuin kuntien edustajille. Kysymykset esitettiin haastateltaville teemoittain, joskaan ei aina täysin samanlaisin sanamuodoin tai samanlaisessa järjestyksessä. Haastatteluiden jälkeen äänitteet litteroitiin kirjalliseen muotoon. Litteroinnissa pyrittiin mahdollisimman sanatarkkaan muotoon. Samat ja peräkkäin esitetyt sanat kirjoitettiin kuitenkin litteroitaessa selvyuden vuoksi vain kerran. Haastattelut myös otsikoitiin yhdestä kahdeksaan (H1–H8). Sitaateista poistettiin viittaukset kuntien ja tuottajien nimiin haastateltavien anonyymien säilyttämiseksi. Poistetut kohdat on merkitty lainauksiin hakasulkeilla ja kolmella pisteellä [...]. Sitaatit on myös numeroitu haastatteluiden mukaisesti yhdestä kahdeksaan ja ne on erotettu toisistaan kolmella tähtipisteellä ***. Haastattelut käydään läpi teemojen mukaisessa järjestyksessä.

4.2 Kilpailuttamisen strategia

Ensimmäisen teeman kautta kartoitetaan niitä arvoja ja taustatekijöitä, joita haastateltavat nostavat esille aiheeseen liittyen. Niihin pohjautuvat myös osaltaan tutkimuskysymysten avulla etsityt vastaukset sille, millaisia vaikutuksia kunnat kilpailuttamisen keinoin tavoittelevat ja mitkä tekijät määrittelevät hankintojen kokonaisuuksia. Keskeisin julkisia hankintoja ja kilpailuttamisia taustoittava tekijä on haastatteluiden perusteella kuntien seudullinen yhteistyö. Seudullisella yhteistyöllä haastateltavat tarkoittavat toimintaa, jota kunnat harjoittavat Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy:n kautta.

"No me ollaan tossa KuHa:ssa, kuntien yhteishankinnoissa me Tampereen kehyskunnat ja siellä ollaan porukalla mietitty ne kohteet mitkä kilpailutetaan siellä yhteishankintoina ja sit me sitoudutaan käyttämään niitä." H2

"Tampereen kehyskunnat on kohtuullisen samankokoisia kuntia Vesilahtea lukuun ottamatta. Puhutaan 10 000-30 000 asukaan kunnista ja siinä mielessä meidän on hyvin helppo hahmottaa se top 50 materiaali tai palvelutuotetta, jotka voidaan ikään kuin antaa toimeksiantona meidän tälle hankintayhtiölle." H6

"No varmaan ainakin semmonen, että yhteistyön merkitys korostuu tässä hankintapuolessa. Että ei kannata kuntien yksin näitä asioita miettiä, vaan ilman muuta, kun tässäkin on näitä kehyskuntia niin yhteistyötä korostaa. Niin sillä saadaan varsin hyvää tulosta erityisesti noissa isommissa hankinnoissa." H4

Hyvärisen ja Lithin (2008, 131) mukaan, kun tarve palveluiden kasvattamiseen lisääntyy, poliittisesti siihen vastataan usein ostopalveluja kasvattamalla. Tampereen kaupunkiseutu on yksi Suomen kasvukeskuksista, joten sillä voidaan katsoa olevan merkitystä myös sen lähialueiden kasvuille. Kun kehyskuntien väkimäärä kasvaa, niiden tulee ratkaista se, miten ne toteuttavat kasvavat palvelutarpeensa mahdollisimman tehokkaasti ja taloudellisesti. Haastavassa taloudellisessa tilanteessa kunnilta edellytetään toiminnassaan myös yhä enemmän joustavuutta ja kustannustietoisuutta (vrt. Airaksinen & Stenvall 2009, 32).

"Meillä ei oo ollu sellasta tavoitteen asentaa vaan se on enemmänkin siitä näkökulmasta ollu, mikä on ollut niinku no taloudellisuus mutta myös palvelun laatu ajattelu. Ja sitten toisiaan meidän toiminnan varmuus, että me ollaan sen kokonen kunta, että meillä ei kaikkeen pystytä esimerkiksi sijaistusta hoitaan, mitä ei oo välttämättä edes järkevää omana toimintana hoitaan, jos se pystytään muutoin varmistaa. Ja silloin me on otettu ulkoo." H1

Hankintastrategialla haastateltavat pääasiallisesti viittaavat Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilahden ja Ylöjärven kuntien väliseen yhteistyöhön sekä KuHa Oy:n kuntien pienhankinnoille laatimiin hankintaohjeisiin. Hankintoihin liittyviä yleisiä tavoitteita on otettu kunnissa huomioon myös muiden strategioiden yhteydessä, kuten kaupunkistrategiassa tai palvelustrategiassa.

”Meillä ei ole oikeastaan hankintastrategian nimellä olevaa asiakirjaa, vaan tota tän kaupunkiseudun kunnat on lähtenyt siitä, että Tampereen kaupungilla on oma hankintaorganisaatio, joka toteuttaa Tampereen kaupungin hankintastrategiaa. Ja sitten kehyskunnilla on oma kuntien hankintapalvelut niminen osakeyhtiö, joka on niinku muodostettu sitä varten, että seutukunnat pystyvät ottamaan kopin julkisista hankinnoista samalla tavalla.” H6

”Mut se varsinainen strategia, et mitä tulee ja millä tavalla, niin sanotaan, että ensinnäkin se on, että on tarvetta tulla yhteen. Niin se on niinkun lähtökohta.” H8

Kilpailuttamisia taustoittavaksi tekijäksi haastateltavat mainitsevat myös lain julkisista hankinnoista. Laki julkisista hankinnoista (348/2007) sääntelee keskeisesti niitä menettelyitä, joita kunnat voivat kynnysarvot ylittävissä kilpailuttamisessa käyttää. Säännösten velvoittavuus on sidottu hankintojen arvoon. Kynnysarvot alittavissa hankinnoissa kuntien kilpailuttamista määrittelevinä tekijöinä toimivat hankintalain sijasta kuntien hankintaohjeet (kts. Oksanen 2010, 14–16).

”No lainsäädäntö aika vahvasti tietysti ja sitten KuHa:n hankintaohjeet. Ja tottakai se tarve, että mitä meillä on tarkoitus hankkia. Ja tota myöskin poliittinen päätöksenteko tulee kyseeseen kun tota meidän poliitikkoja niin kun varmaan muuallakin niin kiinnostaa ainakin isommissa hankinnoissa, että mitkä on perusteet ja muut.” H5

Hankintalain (348/2007) mukaan, julkiset hankinnat jaetaan niiden arvon mukaisesti kolmeen eri ryhmään: kynnysarvot alittaviin pienhankintoihin, kansalliset kynnysarvot ylittäviin kansallisiin hankintoihin ja EU-kynnysarvot ylittäviin EU-hankintoihin (kts. Oksanen 2010, 14–16).

Myös haastateltavat jakavat hankinnat ryhmiin pääasiallisesti niiden kokojen mukaisesti. Ensimmäisen ryhmän muodostavat yhteishankinnat ja toisen pienhankinnat. Jako perustuu myös siihen, millaisia menettelyjä niiden toteuttamiseksi käytetään. Yhteishankinnat kunnat toteuttavat omistamansa hankintaosakeyhtiön KuHa Oy:n kautta. Pienhankinnat ja niiden kilpailuttamisen kunnat taas tekevät pääasiassa itse. Kunnat kilpailuttavat myös paljon itse erilaisia rakentamispuoleen liittyviä hankintoja. Myös sote-hankinnat kunnat hoitavat pääasiassa itse.

"Että tota jos jakaa niinku kolmeen luokkaan niin yks on varmaan ne rakennuttamiseen liittyvät isot yksittäiset kilpailutukset mitkä hoidetaan aika paljon itse. Sitten on nää Kuhan puitesopimushankinnat ja sitten on nää pienhankinnat sitten kolmas." H4

Hankinnat pyritään haastateltavien mukaan toteuttamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisina kokonaisuuksina. Tämä on myös johdettavissa hankintalain (348/2007) 2 §:sta. Hankintalaki myös estää hankintojen pilkkomisen osiin siinä tarkoituksessa, että ne olisi helpompi toteuttaa pienempinä osina väljemmän sääntelyn vuoksi (kts. Eskola ja Ruohoniemi 2011, 104–105).

"Se on tarkoituksenmukaisena elikkä tota että sitä ei mennä pilkkomaan sen takia että rikottais hankintalakia. Että siinä on niinkun tietty kokonaisuus. Että jos meillä on vaikka joku kadunrakentamispätkä, pieni pätkä, niin se pidetään alusta loppuun asti sitten siinä." H2

Hankintojen kokonaisuuksia määrittelevät myös tuotekohtaiset markkinaolosuhteet. Jotta markkinaolosuhteet pystytään hyödyntämään tehokkaasti, yhteishankintoja on mahdollista tehdä myös pienempinä kokonaisuuksina toteuttaen ne vain joidenkin kuntien yhteishankintana tai jakaen ne kunnittain osiin.

"Mutta niin esimerkiksi elintarvikehankinnoissa on käyny niin, ettei oo sen kaltaisia tuottajia tässä, jotka pystyis niin isoja kokonaisuuksia tuottaan. Niin sitten niitä on jouduttu tekeen semmosina pooleina, tai jaettu niinku seudullisesti osiin eli on niinku lohkottu niitä." H1

*”Eli liian suuret kokonaisuudet ei ole hyviä välttämättä ja aika usein sal-
litaan osatarjoukset jopa kunnittain tai voi olla muutama kunta yh-
dessä. Se riippuu markkinatilanteesta.” H8*

Haastateltavat nostavat esille myös poliittisen päätöksenteon roolin hankintojen painopiste-
alueiden määrittelemisessä. Kuntien toiminnan johtamisen organisaatiotasolla voidaan kat-
soa jakautuvan dualismin periaatteiden mukaisesti poliittiseen johtoon ja viranhaltijoihin (kts.
Anttiroiko ym. 2007, 67–68). Kuten myös Fredriksson ja Junnila (2012, 16–17) toteavat, päätös
markkinoiden hyödyntämisestä kunnan palvelutuotannossa tehdään kunnan poliittisissa eli-
missä. Virkamiesjohdon tehtävänä on taas tukea poliittisen tahdon muodostumista ja olla mu-
kana asioiden valmistelussa. Virkamiesjohdon tehtävänä on siten myös tarkastella sitä, ovatko
poliittisen johdon esittämät toiveet kaikilta osin lainsäädännöllisesti toteuttamiskelpoisia.

*”No tietysti varmaan kaikkeen kunnalliseen päätöksentekoon olennai-
nen osa siinä on tää luottamusmiespuoli. Ja heillä on tietenkin taas
omia ajatuksia ja just tämmöseen niinku paikallisuuden suosiminen. Ja
mikä tavallaan sitten on sellasia, että niitä pitää tarkkaan sitten tar-
kastella, että missä määrin ne on mahdollisia, et toimitaan kuitenkin
hankintalainsäädännön mukaan.” H4*

4.3 Kunnan sisäinen toimintaympäristö

Sisäisen toimintaympäristön teemalla etsitään tarkempaa määritelmää siitä, miten kilpailutta-
minen on kunnissa käytännössä järjestetty. Tämän ymmärtäminen on tärkeää erityisesti pien-
hankintojen osalta, koska niiden toteuttamista ohjaavina tekijöinä toimivat hankintalain sijasta
kuntien omat hankintaohjeet.

Pienhankintojen toteuttamista Kangasalan, Lempäälän, Nokian, Oriveden, Pirkkalan, Vesilah-
den ja Ylöjärven kunnissa yhtenäistävät KuHa Oy:n laatimat hankintaohjeet. Niiden mukaisesti
pienhankinnoissa voidaan käyttää kansalliset ja EU-kynnysarvot ylittäviä hankintoja kevyem-
piä menettelyitä.

"Sitten nää pienhankinnat on tuota kovinkin erilaisia. Et siinä käytännössä se hankinnan tarve tulee hyvin satunnaisesti. Ja oikeestaan vuositteisten talousarvio määrärahojen ja vanhojen hankintasopimusten niin kun päättymisenä tai niin kun uuden määrärahan alkamisena tulee tarve toimia. Ja sen jälkeen kaivetaan esiin tää pienhankintojen ohje ja tehtäväalueiden esimiehet valmistelee sen hankinnan itsenäisesti. He saattavat kysyä johonkin yksityiskohtaan Kuhasta tällästä pientä konsultaatiota, mutta muutoin he toimivat niin kun itsenäisesti." H6

Kevyemmässä menettelyssä tarjouspyynnöt voidaan kilpailutuksissa kohdentaa rajatummalle joukolle ehdokkaita. Myös niiden ilmoittaminen julkisten hankintojen Hilma-ilmoitusjärjestelmässä on vapaaehtoista. (kts. Pekkala & Pohjonen 2015, 571–572; Lith 2012, 26.) Pienhankinnat mahdollistavat myös paikallisten pk-yritysten osallistamisen tarjouskilpailuihin. Haastattelut pitävät tärkeänä seikkana kuitenkin myös sitä, että ketään ehdokasta ei suosia tai aseteta muita kilpailijoita parempaan asemaan.

"Pienhankinnat on tosiaan nää mitkä on kansallisen arvon alittavat pienhankintoja. Ja me ollaan täällä linjattu [...] sillain sitä hommaa, että me kysellään paikallisilta. Eliikkä pyritään keräämään nää kaikki paikalliset tekijät ja tota noin kilpailuttaa niittä, että saatais niinkun avointa kilpailua aikaiseksi. Ja sitten kummiskin niinku sitä kautta, että saatat niinku tarjoojia, että näillä paikallisillakin yrittäjillä olis, mitkä on usein valtaosa aika pieniä, että ne ei oo niinku näitten alueellisten tai valtakunnallisten kilpailujoitten puristuksissa, että ne pääsis tarjoomaan." H2

"No siis sillä tavalla, että ei tietenkään saa suosia. Sehän on erikseen kielletty se suosiminen. Mutta toki käytännössä siis sehän menee sillä tavalla, että jos menettely on niin että kysytään vain muutamalta alle kolmenkympin hankinnoissa, niin toki ne ohjautuu että tyyliin että joku on maanteitse lähempiä tai muuten hyviä lähialueelta tai ei välttämättä nyt ihan kuntarajojen sisältä, mutta semmosia nyt varmaanki, että maantiedekin ratkasee." H5

Suorahankinta on sallittu pienhankinnoissa silloin, jos kilpailutuksesta aiheutuvat suuremmat kustannukset kuin siitä koituva hyöty. Pääsääntönä pienhankinnoissa on kuitenkin kilpailuttamisen hyödyntäminen. Esimerkkejä tapauksista, joissa pienhankintoja ei ole kilpailutettu, ovat haastateltavien mukaan yksittäiset kodinkone laitteet. Rikkoutuneen kahvinkeitin tai jääkaapin kilpailuttaminen ei ole järkevää, koska kilpailuttamisesta ja tuotteen mahdollisesta noudosta toiselta paikkakunnalta aiheutuvat kustannukset ovat kaikella todennäköisyydellä suuremmat kuin kilpailuttamisella saavutettava hyöty (vrt. Pekkala & Pohjonen 2015, 604).

"Eli sillon pyritään kattomaan sitä hommaa, eli ei haeta sitä mahdollisimman halpaa hintaa mikä tulee tilaajalle kalliiksi. Esimerkiksi joku Gigantin jääkaappi käydään Tampereelta hakemassa, kun meillä aina yksi tarve on kerrallaan tai ne tuo sen tänne sitten. Että siinä ei oo mitään järkeä. Että se pitää sitten kattoo kokonaisuus siinä sitten." H2

"Eli kilpailutus on pääsääntö. Sitten siellä on mainittu että milloin tämän suora hankinta on pienhankinnoissa sallittu. No se on sallittu esimerkiksi sillon, kun hankkijalla on käsitys, että siitä pienhankinnan kilpailutuksesta aiheutuu suuremmat kustannukset kuin siitä todennäköisesti saatava hyöty. Eli se on vähän semmonen joustava. Mutta kyllä lähtökohta on se että kilpailutetaan." H8

Sekä pienhankinnat että yhteishankinnat pyritään toteuttamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisina ja järkevinä kokonaisuuksina. Tarkoituksenmukaisuus määräytyy tapauskohtaisesti. Tuotteet ja palvelut, joille kunnat pystyvät nimeämään yhteiset kilpailuttamisen kriteerit ja tavoitteet, on järkevintä kilpailuttaa yhteishankintoina. Jos kuntien tarpeet eroavat liiaksi toisistaan, tarkoituksenmukaisin tapa toimia on tehdä hankinnat erillisinä.

"Ja sit tota kyllähän meil sit varmaan niinku kaikissa hankintaorganisaatioissa mietitään sitä, että tota missä määrin varsinkin niinku pienhankinnoissa, että mikä on niinku niitten toteuttamisen järkevin tapa." H4

*"No tosta esimerkkinä on vaikka joku toimistopaperi, niin isona eränä kuin mahdollista, kun sehän on bulkkituote joka on semmonen helppo ja sitten isoja toimittajia niinku pelkästään. Mutta sitten on joku on tota sen tyyppinen, että vaikka puhutaan nyt vaikka kuljetuspalveluista [...]
Niin jos me vaikka kilpailutettais kaikki kaupungissa palvelulinjat yhdessä, niin meidän pitäisi ottaa jokasen reunaehdot huomioon." H1*

Yhteishankintojen piiriin on mahdollista ottaa tuotteita, jotka ovat mahdollisimman samankaltaisia eri kunnissa. Näin ne voidaan myös kilpailuttaa samanlaisin kriteerein. Tällaisia hankintoja haastatteluiden perusteella ovat mm. elintarvikkeet, sähkö ja lämmitysöljy. Tavarahankinnat on helpompaa kilpailuttaa yhdessä kuin palvelut. Mitä enemmän kuntien hankintoja yksilöiviä tekijöitä tai reunaehtoja tulee ottaa huomioon, sitä haastavampaa niitä on saattaa saman hankintasopimuksen piiriin. Yhteishankinnassa tulee pääsääntöisesti kaikkien kuntien olla mukana. Kuha Oy:n kilpailuttama hankinta voidaan silti myös toteuttaa vain joidenkin kuntien erillishankintana tai pienimuotoisempana yhden kunnan hankintana.

"No se hyödyttää sillä tavalla, et mein ei tarvi tehdä sitä duunia ite. Ja sitten tota koska ne on aika töiseviä. Ja sitten tota jotkin niistä ovat niin isoja volyymituotteita. Kaikki tarvii kumminki niitä samoja asioita kuten raaka-ainetta, sähköä tai öljyä ja jotenki semmosta, niin siinä tulee niinku selkeesti volyymietua." H5

Kuha Oy:n hallitukseen kuuluu seitsemän jäsentä. Hallituksen jäsenet ovat kuntien johtavia virkamiehiä eri toimialoilta. He toimivat myös yhteyshenkilöinä ja informaation välittäjinä hankintaosakeyhtiön ja kuntien välillä. Yhteishankintojen sisällöstä päätetään asiantuntijaryhmässä, jossa jokaisella kunnalla on oma edustansa.

"Eli kun meillä on tämä yhteishankinta, niin siihen aina kerätään asiantuntijaryhmä sen toimialan edustajista, joille lähinnä se hankinta suuntautuu. Ja sieltä tulee eri tasosia virkamiehiä sitten, eli joku kunta nimeää aina jonkun henkilön, yks per kunta. Eli se ois niinku tavallaan et kaikista kunnista saadaan sitä substanssia, et mikä se tarve oikeesti on siellä kunnassa, onks siellä jotain erityistarpeita, kaikki käyttömääräarviot. Eli se on hankintasuunnittelussa äärimmäisen tärkeä." H8

"Siis meil on tämmöset asiantuntijatyöryhmät elikkä joka kunnasta on yks siinä työryhmässä. Ja me tehdään se taustatyö, selvitetään ja kartoetaan meidän tarpeet, että mikkä ne on. Ja toi KuHa tekee sen lakiosuuden sit siittä ja on meidän tukena." H7

Yhteishankinnoissa kilpailuttamisen menettelyinä käytetään avoimia tarjouskilpailuja. Avaimessa hankintamenettelyssä kaikilla ehdokkailla on mahdollisuus vastata tarjouspyyntöön. Myös joissakin kuntien itse tekemissä hankinnoissa käytetään menettelynä avointa tarjouskilpailua. Tällä tavoitellaan mm. sitä, että tarjouskilpailuihin saataisiin mukaan mahdollisimman monta tarjoajaa. (vrt. Kalima, Häll & Oksanen 2007, 126–135.)

"Ja tota pyritään siihen, että mahdollisimman paljon olis tämmösiä niinkun avoimia hankintakilpailuja. Mutta sitten niinkun jos on oikein etukäteen tiedossa, että on hyvin rajoitettu määrä niitä jotka pystyy toimittamaan, niin silloin on tämmönen rajoitetumpi menettely." H3

"Kun tosiaan monihan ajattelee sitä, et sen takia avoin on paha, kun tulee niin paljon tarjouksia. Mutta ei meidänkään kokoselle tuu yhtään liikaa tarjouksia. Meillä ei oo yhtään hankintaa missä me ollaan mun mielestä saatu liikaa tarjouksia." H8

Yhteishankinnat toteutetaan pääasiassa useampivuotisina puitesopimuksina, joissa kuntien lopulliset tilausmäärät täsmentyvät varsinaisten tilausten yhteydessä. Osakaskunnat tekevät tilauksia toimittajilta KuHa Oy:n laatimien ja kilpailuttamien puitesopimuksien pohjalta solmitta toimittajien kanssa uutta sopimusta (vrt. Eskola & Ruohoniemi 2011, 200–206). Myös osa kunnista pyrkii itse kilpailuttamissaan hankinnoissa hyödyntämään puitesopimuksia.

"Meillä esimerkiksi, sanotaan tuolla kaavoitus- maankäyttöpuolella, on asiantuntijapalveluita niin kuin esimerkiksi kaavoitukseen liittyviä vaikka liito-orava kartotuksia tai jotain näitä sen kaltaisia, mitä tehdään jatkuvasti on puittesopimuksilla niin ei tarvitse erikseen joka kerta kilpailuttaa. Eli se on niinku se toiminnallinen hyöty sitten siinä." H1

Hankintojen etukäteisellä suunnittelulla on haastatteluiden perusteella niiden toteuttamisen kannalta tärkeä rooli. Yhteishankintojen suunnittelussa otetaan huomioon markkinoiden tarjonta, kuntien tarpeet, resurssit, hankintalaki ja oikeuskäytäntö. Kun asiat tehdään etupainotteisesti oikein ja hyvin suunnitellen vältetään myös se, että hankinnasta tehdään oikaisupyyntö tai se joutuu markkinaoikeuteen.

”Se riippuu vähän, mikä aihe kyseessä on. Et jossain missä ajatellaan, et on volyymietu, niin silloin tehdään yleensä kokonaisesti. Tai joku muu etu, prosessietu. Siellä me saadaan se hyöty siitä. Mut sit tosiaan on sit tälläsiä tiettyjä, lähtökohtaisesti sanotaan, et meillä on tiettyjä asioita, joita me halutaan ajatella. On kuitenkin tää paikallisuus, et ne tarjoisivat, mutta suosita ei. Sit tietysti mielellään, et jos on joku ympäristöasia, mikä voitais ottaa esille. Mut sekin selviää sitten siinä hankinnan aikana kun ryhmä alkaa valmistella ja mitä markkinat tarjoaa.” H8

Haastateltavien mukaan informaation välittyminen eri tilaaosapuolten kesken on tärkeää. Substanssiosaaminen eli tieto tarvittavista hankinnoista ja niiden sisällöstä saadaan kunnista. Tieto kuntien tarpeista tulee välittyä kuntien valitsemien osakasedustajien kautta Kuha Oy:lle, joka hoitaa yhteishankintojen kilpailuttamisen ja sopimusten hallinnoinnin. Tiedon tulee välittyä myös kuntien sisällä, koska tilaaminen ja kilpailuttaminen on eriytetty kunnissa eri tahoille. Kilpailutuksia ja hankintoja kunnissa itsenäisesti tekevillä on mahdollista saada niihin opastusta Kuha Oy:stä. Tieto tuen tarpeesta tulee kuitenkin välittyä hankintaosakeyhtiölle riittävän aikaisessa vaiheessa. Kun kilpailuttaminen tehdään etupainotteisesti oikein, vältetään hankinnan jälkikäteiseltä muutосkierteeltä (kts. Oksanen 2010, 19; 60).

”Mutta sitten on toki nyt vaikka miettii jotain aurasakilpailutuksia, niin tottakai siinä pitää virkamiehen pohtia, että kilpailuttaako koko kunnan yhtenä aurasalueena vai tota jaetaanko se pienempiin aurasalueisiin, et ne olis järkevämmiin hallittavissa ja voisko olla niin, että siihen vois osallistua usempikin urakoitsija tai näin. Että kyllä se on niin kun et se viranhaltija sen määrittelee.” H5

"Tota, meillä on hankintarajat että vastualueet. Puhutaan että vastualueen esimies tekee tiettyyn rajaon viitentoistatuhanteen euroon ja sitten on osastopäällikkö ja sitten on lautakunnat ja kunnanhallitus."
H1

"No meillä on tosiaan sillein että meillä on tulosaluevastuuhenkilöt nimetty talousarviossa ja ne jotka ohjaa tekee sitten että ne kilpailuttaa. Ja sitten tosiaan se on linjattu että kun valtaosa on alle 150 000 euron jotka investoi näitä hankkeita, ne on pienhankintoja. Niin sitten tosiaan valmistellaan kilpailutus suunnitelmaan perustuen tai sitten rajataan se hankinta tietyn kokoiseksi ja sitten pyritään pyytään viideltä kaudelta tarjoukse." H2

Hankinta ei haastateltavien mukaan pääty kilpailuttamiseen ja sopimuksen tekemiseen. Tärkeää on myös se, mitä tapahtuu sopimuskauden aikana. Sopimuksessa sen ehdot pyritään määrittelemään mahdollisimman kattavasti. Kaikkien tilanteiden ennakoiminen ei kuitenkaan ole mahdollista. Koska kunnissa on paljon tilaus- ja toimituspisteitä, käytännön tilanteet saattavat vaihdella. Tällöin tilaajilla ja toimittajilla tulee olla yhteinen käsitys eri tilanteissa noudatettavista toimintatavoista.

"Se hankintahan ei sitten pääty siihen hankintapäätökseen, vaan siinä on se jälkihoito aika keskeisessä, että sopimuksen laadinta ja tavallaan se sopimuksen noudattamisen valvonta. Ja tietenkin jos tulee jotain ongelmatilanteita, niin niistä tulee mahdollisuuksien mukaan välittömästi toimittajalle tietenkin reklamoida." H4

"Eli oikeestaan se tilaajaosaaminen on äärimmäisen tärkeä ja myös sen infon välittyminen meille ja toimittajalle että toimittaja ottaa sen haltuun ja et se oikeesti siellä monen vuoden aikana, neljän viiden vuoden aikana, se mitä on mitä se pitää se tavara tai palvelu. Et siel ei käy sitä et lähtee hinnat juoksee tai lähtee toimitusajat muuttuu, laskutusehdot muuttuu tai jotakin muuta, tuotteet huononee." H8

Osapuolilla tulee olla yhteinen ymmärrys siitä, mitä hankinnalla tavoitellaan. Tämä on erityisen tärkeää silloin, jos kaikkia hankinnan kriteereitä ei pystytä tarkoin määrittelemään etukäteen. Tällöin ei yksilöitävissä olevat sopimusehdot ja käytännön tilanteet on mahdollista huomioida sopimuksessa reunaehdoilla, jotka määritellään yhteistyössä ja neuvottelemalla. Kun sekä tilaajalla että toimittajalla on yhteinen näkemys siitä, miten sopimuksen tavoitteisiin pyritään, myös mahdollisten konfliktien määrä pienenee.

"Ja sitten toinen tapa on se, että jos meillä ei oo ihan tahtotilaa, että meillä olis semmonen neuvotteluyhteys tarjoavan yksikön kanssa, jolloin me saadaan sopivat reunaehdot ja saadaan siten sovittua sopiva molemmille käyvä kuvio." H1

Mitä pidemmästä sopimussuhteesta on kysymys, sitä syvempi luottamus sopimuksen osapuolilla on siitä, että he ovat ymmärtäneet sopimuksella tavoitellut asiat yhdenmukaisesti. Uusien toimittajien kohdalla luottamuksen rakentaminen ja sopimuksen haltuunotto vie enemmän aikaa ja resursseja. Toimittaja, joka pystyy toimittamaan tarvittavan tavaran tai palvelun hieman edullisemmin kuin aikaisempi sopimustoimittaja, voi käytännössä tarkoittaa sitä, että toimittajan sopimuksen haltuunoton kustannukset sopimuskauden aikana koituvat tilaajalle suuremmiksi kuin kilpailuttamisella saavutettava hyöty.

"Mut se on kuitenkin aika usein semmonen ihannetilanne meidän kanalta, jos toimittaja säilyy ja hinnat on paremmat ja tuotteet on vähintään vastaavat kuin mitä oli sopimuskaudella. Se takia, että se toimittajan vaihtaminen on käytännössä hirvittävän iso prosessi [...]. Se riippuu hankinnasta vähän, onks se semmonen missä on paljon tilauksia, esimerkiksi kodinhoitotarvikkeet. Toinen hyvä esimerkki on elintarvikkeet, erinomanen esimerkki, missä on paljon tilauksia. Niin niissä kun toimittaja vaihtuu, niin se on vuosi vähintään, joku tukkutoimittaja kun vaihtuu, että se saa otettua sitä haltuun. On paljon tilaus ja toimituspisteitä." H8

Kaksi haastateltavista nostaa kilpailuttamista kunnissa haittaavaksi tekijäksi sen, että paikalliset pk-yrittäjät eivät osaa vastata tarjouspyyntöihin oikein. Varsinkin pienemmissä yrityksissä julkisiin tarjouspyyntöihin vastaaminen voi olla haasteellista. Jos tarjous ei ole tarjouspyynnön mukainen, se tulee hankintalain mukaan hylätä (kts. Oksanen 2010, 56–57). Myös tutkimusten mukaan, monet pk-yrittäjät kokevat julkisiin tarjouspyyntöihin vastaamisen haasteelliseksi (kts. Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b, 58–61; 69).

”Vaikka olis hyvin kilpailutettu, niin tarjoojayksiköt välttämättä paikalliset ei tunne hankintalakia ja ne tarjoo mitä sattuu ja me joudutaan hylkää niitä tarjouksia ja se on niinkun haaste. Eli esimerkiksi paikalliset toimijat on käytännössä kadonnut markkinoilta. Ja nyt me mennään ihan valtakunnallisilla mikä käytännössä saattaa olla ihan hyvä mutta sitten toisaalta niin kuin elinkeinopoliittisesti huono.” H1

”Et tota me ei tahallaan ja kiusallaan ja piruutetaan tehdä niin hankalia tarjouspyyntöjä, vaan niissä täytyy olla ne tietyt hinnat. Ja siin on niin kun monta inhottavaa tilannetta ollu vaik kuinka yrittäis niinku olla ja antaa auttavaa kättä ja todeta et hei täyttäkää nyt nää joka kohta ja peräti vielä täyttöohjeet ja niinku muuta. Et hei se menee muuten hylkyyn. Sit kuitenkin käy semmosia harmittavia tilanteita että yrittäjä on sit kuitenkin laittanu sen hinnan toisella tavalla kun mitä on niinku pyydetty ja sit se menee ihan syyttä suotta sitten hylkyyn tai jättäny jonkun rastin pistämättä ruutuun tai jotakin niinku muuta.” H5

4.4 Kunnan ulkoinen toimintaympäristö

Kolmannen teeman kautta kartoitetaan kuntien ulkoista toimintaympäristöä. Kuntien toimintaa voidaan tarkastella paitsi organisaatiotasolla myös niiden sidoksisuudella toimintaympäristöönsä.

Kunnat eivät ole toimintaympäristöönsä nähden erillisiä toimijoita, vaan ne ovat sidoksissa paikalliseen yhteisöönsä. (vrt. Anttiroiko ym. 2007, 67–68.) Haastateltavat peilaavatkin kuntien ulkoista toimintaympäristöä pitkälti paikallisuuden näkökulman kautta. Paikallisuuden huomiointi on myös johdettavissa lainsäädännöstä. Kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan kuntien tehtävänä on pyrkiä edistämään asukkaidensa hyvinvointia ja kestävästä kehitystä alueellaan.

”Mutta se että just, että kun me ollaan paikallisia toimijoita ja meidän tehtävänä on luoda elinvoimaa tällä alueella, että missä vaiheessa se elinvoima katoa niinkun näitten laajempien arvojen kanssa. Mun mielestä se on niinku hieno juttu, että me tuodaan niinku tää Eurooppa ja vapaa liikkuvuus, nehän on meillekin etu niinku meidän viennin kannalta. Niin no tottakai täytyy sitten ottaa myös vastaan kun tulee tuontia, mutta jossakin menee raja.” H1

Haastatteluiden perusteella, sekä kynnysarvot ylittävissä yhteishankinnoissa että kuntien itse toteuttamissa pienhankinnoissa markkinoiden tarjonnan etukäteisellä kartoittamisella on tärkeä rooli ennen varsinaisen kilpailuttamisen aloittamista. Markkinoiden toimivuudella onkin tutkimusten mukaan tärkeä merkitys kilpailuttamisen onnistumisessa (vrt. Valkama & Kallio 2008a, 83). Kunnat antavat tarjouskilpailutusten yhteydessä markkinoille myös signaaleja siitä, millaisia tekijöitä ne pitävät hankinnoissaan tärkeinä.

”Ja paljon se on sitten tämmöstä nettisurffailua ja yhteydenottoa toimittajiin, useampaan toimittajaan. Ja lähtökohtana meillä on se, että vähintään kolmen toimittajan kanssa pitäisi keskustella, ennen kuin ruvetaan kilpailuttaa. Yks on liian vähän. Et kyl mä ainakin koitan pitää huolen, et vähintään kolmen kanssa olis käyty keskustelu, jotta saadaan jonkinlaista tuntumaa, koska jokainen toimittajahan taas voi muuten viedä meitä kuin pässiä narussa aina tarvittaessa. Koska mein täytyy aina muistaa se, että jokasella on se oma intressi.” H8

Ennen kilpailuttamista toteutettavalla markkinakartoituksella kunnat ja hankintaosakeyhtiö pyrkivät saamaan mahdollisimman kattavan kuvan markkinoiden tarjoamista mahdollisuuksista. Tarkoituksena on myös levittää tietoa tulevista tarjouskilpailuista ja kuntien tarpeista. Näin pyritään saamaan lisää tarjoajia varsinaisiin tarjouskilpailuihin.

Koska kilpailuttamisessa hinnat muodostuvat markkinaolosuhteiden mukaisesti, tilaajalle edullisin tilanne on se, että kilpailijoita on runsaasti (kts. Mitronen & Rintamäki 2012, 182–183).

"Ja sekin just perustuu siihen markkinoiden kartotukseen et me tiedetään ettei käy niin, et me laitetaan joku liian tiukka takuuehto ja ei saada kun yks tarjous. Silloinhan sillä ei oo mitään merkitystä. Et se edellyttää just sitä hankintasuunnittelua, et me tiedetään oikeesti mihin markkinat vastaa ja sitä alustavaa vuoropuhelua käydään just sen takia, et saatais selville sitä." H8

"Nyt me ollaan jo kartotettu näitä mahdollisia tarjoajia. Ja se että pyrittäis tehdä semmonen avoin siittä tarjouspyynnöstä, että mahdollisimman moni pystyy tarjoon, eikä me tehtäis mitään semmosia virheitä että joku ei pystyiskään tarjoon." H7

"Kyllä se mitä vakaammat nää markkinat on ja mitenkä toimivaa tää yhteistyö on eri tahojen kesken, niin sitä parempi lopputulos siitä sitten tulee." H2

Tutkimusten mukaan myös yritykset pitävät tärkeänä seikkana sitä, että hankintayksiköt käyvät vuoropuhelua niiden kanssa ja tiedottavat tulevista hankinnoista ennen tarjouskilpailua (kts. Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b, 76). Haastateltavien mukaan, monet yrityksistä jakavat myös itse aktiivisesti kunnille tietoa siitä, millaisia tuotteita ja palveluita niillä on tarjottavanaan.

"No näitähän paljon käy tota nää esittelijät käy näistä firmoista, joko toimintaansa esittelemässä tai sitten materiaalitoimittajat esittelee mitä heillä on. Ja sitten tietenkin on tää Pirkanmaan Yrittäjillä on nää yritysasiamiehen palvelut. Elikkä sitten tarvittaessa apua saadaan ja löytyy tekijöitä, jos tulee sellanen paikka, että tarvitaan jotain osaa mistä mitä täältä ei löydy, niin se sitten löytyy tään Pirkanmaan Yrittäjien kautta." H2

"Että jos otetaan vaikka remonttiyritykset palveluntarjoajana esimerkiksi, niin heille on aika kullanarvoinen tieto siitä, että miten suurelta osin ja millaisiin pieniin peruskorjauksiin [...] kunta on varannut talousarviossaan rahaa ja paljonko tulevalle vuodelle. Että se vähän vaikuttaa kuitenkin niinku heiänki tarjousmarkkinoihin." H6

"Ja kyllähän tietysti paikalliset yrittäjäjärjestöt on aika kovia lobbaan, että tota sitä kautta sitä ehkä paikallismarkkinoitten tuntemusta tulee sitten väkisinkin." H4

Haastatteluiden perusteella keskeistä kilpailuttamisen toteuttamisessa on se, että ketään ehdokasta ei suosita. Ennen kuin kunta päättää tehdä hankintailmoituksen, se voi kuitenkin kommunikoida tuottajien kanssa. Tälle ei ole lainsäädännöllistä estettä, kunhan yhteydenotto vain tehdään tasapuolisuuden ja syrjimättömyyden periaatteita noudattaen. (kts. Iloranta & Pajunen-Muhonen 2015, 385–391.) Syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden periaatteen mukaisesti tarjouskilpailuun osallistuvia ehdokkaista ja tarjoajia on kohdeltava samalla tavoin kilpailutuksen eri vaiheissa. Myöskään itse kilpailutusvaiheessa ei voida asettaa hankinnan kriteeriksi esimerkiksi sitä, että tarjouskilpailun voittajan tulee olla tietyltä alueelta. (kts. Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–25.)

"No nään ilman muuta sen, että paikalliset yrittäjät toivovat aika monesti suoraan oman paikkakunnan yrityksen suosimista. Ja tota meillä se ei voi hankintalain mukaan missään nimessä niin mennä, vaan meidän on vaan otettava heidät huomioon. Ja se on siitä meidän fiksuudesta kiinni kuinka hyvin me pystytään heitä osallistamaan niin kun noissa tarjousmenettelyissä. Tällästä suosimista ei voida hyväksyä ja tästä syntyy monesti tällaisia väärinymmärryksiä ihan aiheettakin." H6

”Ja olis kiva kun on olis paikallisia yrittäjiä. Se on meillä aina että tää paikallisuus nousee hyvin usein kyseeseen ja joka kuntaa aina kiinnostaa, miten paikalliset pärjää ja kiva jos pärjää. Suosia ei voida ketään mutta tietenki se on kiva, jos joku pienehkö firma pystyy hyvin toteuttamaan tarpeet. Et kyl me halutaan käyttää kilpailuolosuhteet hyväksi.” H8

Tasapuolisuuden vuoksi, erikokoisia yrityksiä pyritään kuitenkin kilpailuolosuhteiden mukaisesti osallistamaan tarjouskilpailuihin. Lainsäädäntö säätelee sitä, kuinka laajasti erisuuruista hankinnoista tulee ilmoittaa. Hankintalain mukaan kansalliset kynnysarvot ylittävistä hankinnoista on ilmoitettava kansallisella tasolla Hilma-ilmoitusjärjestelmässä. EU-kynnysarvot ylittävistä kilpailutettavista julkisista hankinnoista tiedotetaan Hilma-ilmoitusjärjestelmän lisäksi myös EU:n virallisessa julkisten hankintojen lehdessä sekä sähköisessä TED-ilmoitusjärjestelmässä. (kts. Oksanen 2010, 14–16.) Haastateltavien mukaan, paikalliset pk-yritykset menestyvät huonosti Hilman kautta ilmoitetuissa tarjouskilpailussa.

”Käytännössä tämä hankintalaki niin kuin tällaisenaan tekee sen, että suomalaiset pk-yritykset ei pärjää julkisissa kilpailutuksissa ja se on niin kuin mun mielestä aika huono. Ja vaikka me ollaan toivottu semmosia, miks ne nyt sanoo, että nää menee koaliitioiks nämä pienyrittäjät, et ne tekisi yhteistarjouksia, niin ei he osaa eikä niil oo niinku ammattitaitoo eikä mahdollisuutta siihen.” H1

”Että siinä on tosiaan näissä pienhankinnoissa se paikallisuus on meillä se, kummiskaan rikkomatta tota julkisten hankintojen ohjeistuksia. Ja sitten tosiaan nää isoimmat, niin ne mennään avoimen kautta ja siellä sitä tosiaan tulee. Ja yleensä niissä käy niin, että kun Hilman kautta kilpailuttaa, niin paikalliset ei tahdo pärjätä kisassa sitten siellä.” H2

Vaikka kunnilla olisikin intressejä osallistaa hankintojensa kilpailutuksiin myös paikallisia pk-yrityksiä, sopivia tarjoajia ei haastateltavien mukaan aina löydy. Haasteita kilpailuttamisen toteuttamisessa aiheuttaakin se, ettei kaikista kunnista löydy hankittavan tuotteen tai palvelun kilpailuttamiseen soveltuvia markkinoita (vrt. Mitronen & Rintamäki 2012, 182–183). Haastateltavat toivovat myös yrityksiltä lisää aktiivisuutta osallistua julkisiin tarjouskilpailuihin.

"Paikallisia yrittäjiä ei [...] oo, sellasia yrittäjiä. Ja sit tämmönen keissi. Elikkä se että nää paikalliset ei välttämättä edes tarjoo. Elikkä tämmönen tuoreleipä kilpailutettiin. Niin [...] ei saanu yhtään tarjousta, kun me yritettiin, et niinku kuntiin sais, et aamulla tulis ja näin. Tää on vähän sillain et nää paikalliset ehkä haluais, mut niil ei oo sitä volyymia. Ne ei pysty toimittaan semmosia määriä monen keittiön ovelle esimerkiksi sitä leipää. Nää on semmoset haasteet sitten, mutta nää koskee sitten niitä tarjoavia yrittäjiä." H7

"Et se on niinku esimerkki siitä, että kerrankin koitettiin saada ja tehdä sitä työtä, et nyt hei nyt leipomot, herätys, mutta ei. Et oltais voitu valita useempi toimittaja per kunta, mutta kun ei tullu tarjouksia. Tää on vähän sellasta ,että markkinat on menny vähän semmoseks. Ja jos ajatellaan, että isoilla kunnilla se on vielä suurempi ongelma, jos ajatellaan joku Tampere tai isompi, ihan sama homma. Ei sinnekään tuu hirveesti tarjouksia." H8

Koska kunnat ostavat tavaroita ja palveluita pääasiassa kuntalaisilleen, niiden on myös tärkeä saada informaatiota siitä, miten hankinnoilla onnistutaan täyttämään käyttäjien tarpeita. (kts. Rajala ym. 2008, 37–38.)

"Ja tietenkin meillä on hankeryhmässä sitten hankintaa kun suunnitellaan ja valmistellaan, niin nää käyttäjät on sitten mukana siinä jo ja pyritään ottamaan. Ja sitten tietenkin jos me joku investointi tai muu tehdään niin me eletään taas sitä arkipäivää heidän kanssaan ja katoetaan sitä tilannetta." H2

"Kyllähän meillä esimerkiksi asiakasfoorumit on. Siis semmonen toiminta, että meillä on niinku asiakas/asukasfoorumit, missä ne eri niinku ikänäkökulmista arvio meidän palveluita ja kyllähän ne arvioi sitten myös ostettuja palveluita ja saadaan ihan kyllä kunnalle palaute siitä." H1

4.5 Kilpailuttamisen tavoitteet

Neljännän teeman kautta etsitään tarkempaa määritelmää siitä, millaisia kriteereitä ja tavoitteita kunnat ja hankintaosakeyhtiö ovat asettaneet julkisten hankintojen kilpailuttamisille. Tarjouspyynnön perusteluiksi voidaan nykyisen hankintalain (348/2007) 62 §:n mukaan nimetä joko halvin hinta tai kokonaistaloudellinen edullisuus. Haastatteluiden perusteella, sekä yhteishankinnoissa että pienhankinnoissa käytetään kilpailuttamisen perusteluina molempia vaihtoehtoja. Hinnan lisäksi myös laadullisilla tekijöillä on tärkeä merkitys. Laadullisina kriteereinä haastateltavat nostavat esille mm. hankittavien tuotteiden ominaisuuksiin liittyviä tekijöitä kuten niiden käyttöä, takuun, huollon ja ympäristöystävällisyyden. Palvelujen osalta laatua kuvaavina tekijöinä esille nousevat mm. palveluntarjoajien ammattitaito ja käyttäjien näkökulma.

"No se on hinnan ja laadun yhteisvaikutus ja sit tota tapauskohtaisesti sitten painotetaan sitten että kuinka monta prosenttia vaikuttaa hinta ja kuinka monta prosenttia laatu. Ja laadus on yleensä siellä on tämmöst yksilöllistä kuten esimerkiks käyttäjien näkemys. Ja sitten kun on tämmösiä palveluja, sanotaan esimerkiksi suunnittelupalveluja, niin siel on tää suunnittelijoiden kokemus ja koulutus, jotka on keskeisempiä." H3

"No sanotaan niin että näissä vuosisopimus hankinnoissa ei missään nimessä pelkkä hinta ratkaise. Ja jos mä nyt silmieni läpi virtautan näitä meidän omia pienhankintoja, niin ehkä siellä yks kymmenestä on sellainen, jossa pelkkä hinta ratkaisee. Useimmiten niihin on aina jotain muuta kokonaistaloudellisuutta tuotu rinnalle, takuu, toimitukset tai huolto. Tän tyyppiset asiat muun muassa. Se on todella harvinaista nykyisin, että vain pelkkä hinta ratkaisee." H6

Tarjouspyyntöjen perusteluna halvinta hintaa käytetään esimerkiksi silloin, kun kyseessä on tuote, jonka laatu tiedetään markkinoilla hyväksi. Halvimman hinnan käytön taustalta löytyy myös usein tieto siitä, että tarjouskilpailun ehdokkaat täyttävät tilaajan hankinnalle asettamat laadulliset ehdot. Tämä taas edellyttää tilaajilta hyvää markkinoiden tuntemusta ja hankintojen etukäteistä suunnittelua.

Haastatteluiden perusteella voidaankin sanoa, että halvimman hinnan kriteerin käyttö ei tarkoita sitä, että hankinnan laadulliset ominaisuudet olisi jätetty kokonaan huomiotta. Laadulliset kriteerit on halvimman hinnan yhteydessä huomioitu etukäteen hankittavia tuotteita tai palveluja määritellessä tai tarjouspyynnön reunaehdoissa. Kuten Pekkala ja Pohjonen (2015, 5) toteavat, laatutekijät voidaan huomioida tarjouskilpailuissa myös siten, että tarjouspyynnön vähimmäisvaatimukset asetetaan korkeiksi, jolloin tarjouksista voittaa hinnaltaan halvin. Vaikka tarjouspyynnön kriteerinä käytetään halvinta hintaa, laadulliset tekijät on kuitenkin mahdollista ottaa huomioon tarjouspyynnön reunaehdoissa.

"No se vaihtelee ja riippuu niin paljon hankinnasta. Jossakin on halvin hinta. Et se on sekä että molemmissa. Et sillen tosiaan kun on jotain tälläisiä ehdottomia vaatimuksia, kun jossain on, että on tietyt tuotteet mitkä täytyy olla ja sitten on nää toimitusajat kaikki määritelty tarkasti, jos on takuuta tai muuta, että siinä ei sitten oikeestaan jää sitten mitään. Et ne tiedetään ne reunaehdot sit juuri." H8

"Siis kokonaistaloudellisuus on meillä mutta siis täällä se tarkoittaa sitä että meillä ei niinku laadun vapaata arviointia ole jätetty usein kuitenkaan sinne isoihin prosentteihin vaan että meillä on niinkun riittävä määrä näitä tota pakottavia reunaehtoja. Että meillä niinku vaaditaan tietyt asiat ja sitten katotaan se hinta." H1

Haastatteluiden perusteella, sekä pienhankintojen että yhteishankintojen toteuttamista yhdistävinä tekijöinä toimivat Euroopan yhteisöjen perustamissopimuksen oikeusperiaatteet (kts. Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–25). Riippumatta siitä, onko kyseessä pienhankinta tai yhteishankinta, haastateltavat pitävät tärkeänä seikkana sitä, että mahdollisimman moni tarjoaja voi osallistua tarjouskilpailuun ja että kaikkia tarjoajia kohdellaan tasapuolisesti, syrjimättömästi ja oikeudenmukaisesti.

"No varmaan on et tietysti pienhankinnoissa, jotka jää alle tän rajan, on ehkä sitten vähän enemmän liikkumavaraa. Mutta toki sitten rajat ylittävissä sääntöjä pitää tiukemmin sitten noudattaa. Mut sitten et kyllähän niissä kaikis hankinnoissa tulis silti toteutua myös se periaate, että ne olis tasapuolisia eikä ketään lähtökohtasesti syrjitä, se on ilman muuta selvää. Et kaikilla olis niinku mahdollisuus tarjota." H4

"Se on periaatteessa win-win tilanne. Eliikä siinä pitäis olla oikeestaan kolme winniä. Että siinä on tosiaan tää me kuka kilpailuttaa ja sitten kuka sen tarjoo ja saa sen homman ja sitten nää käyttäjät kelle se on kilpailutettu ja mille nää tuotteet sitten käytetään." H2

Haastateltavien mukaan onnistunut kilpailutus ja sopimus tarkoittavat sitä, että tarjouskilpailun voittaja on ymmärtänyt, mitä hankinnalla tavoitellaan. Tämän vuoksi tarjouspyynnöissä esitettyjen hankinnan kriteereiden tulee olla mahdollisimman selkeitä ja ymmärrettäviä. Sekä pienhankintojen että yhteishankintojen kilpailuttamisen tavoitteena on saada aikaiseksi vertailukelpoisia tarjouksia (vrt. Pekkala & Pohjonen 2015, 455–456).

"Että kyllähän se aika pitkälti kulminoituu siihen tarjouspyynnön sisälön huolelliseen valmisteluun ja molemminpuoliseen ymmärtämiseen. Sekä hankkijan että myös tarjoajan tulee tietää asioista samalla tavalla niin silloin onnistumisen mahdollisuudet on aika hyvät. H6

No onnistunut on se, että tiedetään etukäteen mitä hankintaan ja ollaan saatu meidän oma tahtotila kuvattua, jollon sitten on helppo viedä se käytännössä. Kun kilpailutetaan, niin tarjoajien on helppo tehdä niillä ehdoilla se tarjous." H1

"No hyvä hinta ja saa mitä tilaa ja toimittaja on ymmärtänyt mitä me halutaan ja me ollaan tiedetty minkälaista kokonaisuutta me niinku haetaan ja tunnettu markkinat ja sillä tavalla." H5

Keskeisin ero pienhankintojen ja kynnysarvot ylittävien hankintojen välillä on se, että pienhankinnat voidaan tehdä joustavammin menettelyin. Tällöin kunnille jää suurempi harkintavaltaa siinä, miten ne käytännössä toteutetaan. Yhteishankintojen osalta hankintalain noudattaminen on taas tiukempaa.

"Pienhankinnoillahan on vaan se kevyempi se prosessi, että miten siellä mennään, mutta kyllä se samaan lopputulokseen täsmää. Että taas sitä mitä me ollaan oltu noissa pienhankinnoissa, niin samojen periaatteiden mukaan kuin isommat, mut huomattavasti kevyemmin. Eli just niin et pitäis olla kuitenkin tasapuolinen että saatas niinku vertalukelposia tarjouksia siinäkin ja niin edelleen, eikä suosita." H8

Taloudelliset näkökulmat nousevat haastatteluiden perusteella keskeisiksi hankintojen ja kilpailuttamisten tavoitteita määritteleviksi tekijöiksi. Kunnat ovat vastuullisia veronmaksajille siitä, että ne käyttävät rajalliset resurssinsa mahdollisimman tehokkaasti. (vrt. Rajala, Tammi & Meklin 2008, 27–30.) Taloudellisuus on myös johdettavissa hankintalain (348/2007) 2 §:sta, jonka mukaan hankintayksiköiden on pyrittävä järjestämään hankintatoimintansa mahdollisimman taloudellisesti.

"Ja se on tärkeä että nää määrärahat mitkä meillä on, ettei me ylitetä niitä vaan että me saatais meille varatuilla määrärahoilla tää toiminta tehtyä." H2

"Kyllä täällä on se veronmaksaja niin lähellä, et en mä halua olla vastaamassa, et tää nyt meni vähän syteen ja saveen. Että hups siihen ny menikin tähän innovointiin tota oikeestaan kaks kuukautta aikaa ja oikeestaan aika monta tuhatlappustakin." H5

Yhteishankinnoilla on mahdollista saavuttaa volyymietua. Volyymiedulla haastateltavat tarkoittavat kilpailuttamisella saavutettavaa taloudellista hyötyä. Kun hankinnat kilpailutetaan yhdessä, myös kuntien oma hankintaorganisaatio kevenee. Toimittajilla on myös paremmat mahdollisuudet tulla isojen erien kohdalla vastaan tuotteiden hinnoissa. Hankintojen keskittämisestä on kunnille myös se etu, että niillä on mahdollista hyödyntää myös omissa kilpailutuksissaan KuHa Oy:ssä työskentelevien henkilöiden kaupallista ja juridista asiantuntemusta.

Kilpailutuksia kunnissa itsenäisesti tekevillä tahoilla on tiedossa KuHa Oy:ssä yhteyshenkilö, jolta heidän on mahdollista kysyä tarvittaessa neuvoa hankintoihin ja kilpailuttamiseen liittyvissä asioissa. (vrt. Hakanen, Heinonen & Sipilä 2007, 25–26.)

"Siis rahallista euromäärästä etua. Siis todella voin sanoa, et jos [...] kunta yksin kilpailuttaisi elintarvikkeet niin se olis todella kallista kun ne tois tänne niitä. Et kyllä se volyymi on se, että siitä tulee etua." H7

"Ja meillä on selkee toimintamalli ja yhdyshenkilö meidän hankintatoimistoon. Ni sehän on meidän niinku henkilökunnan ajankäytölle yksinkertaista, että ne voi ottaa yhteyttä jonnekin. Käytännössä melkein jokaisessa tuoteryhmässä on joku tällöinen toiminta, että sehän niinkun että se ei oo pelkästään se volyymietu, että se hinta laskee, vaan myös toiminnallinen hyöty, jolloin meidän niinku toimintakulut laskee." H1

Haastateltavat tuovat esille myös ympäristönäkökulmien huomioimisen julkisissa hankinnoissa. Ympäristönäkökulmat ovat myös johdettavissa hankintalain (348/2007) 2 §:sta, jonka mukaan hankintayksiköiden tulisi pyrkiä huomioimaan ne toiminnassaan. Myös Euroopan unionin direktiivien kautta on kiinnitetty huomiota mm. hankintojen energiatehokkuuteen ja moottoriajoneuvojen vähäpäästöisyyteen (Työ- ja elinkeinoministeriö 2011, 4–5).

"Mut nää ympäristölliset otetaan ihan näitten yhteiskunnallistenkin asioiden puitteissa. Että me ei niinku tahollamme saastutettais yhtään ja tälläin. Et tälläset asiat tulee niinku siinä kohtaan." H7

"Ehkä ne on enemmän tänne kestävä kehityksen energian säästöön liittyviä elementtejä tota josta laatutekijöinä on sitten saanu lisäpisteitä. Kestävässä kehityksessä ehkä jotkut elintarvikkeiden pakkaus-koot ja syntyvän jättemateriaalin määrä, ne on sellasia. Tai sitten että ne toimitetaan mahdollisimman lyhyellä kumipyörä kilometreillä meidän toimipisteisiin suoraan ilman välivaiheita. Niin nää on sellaisia lisäarvoja, jotka vois laskea niin kun ton piiriin." H6

Esimerkkeinä ympäristöystävällisyyden huomioimisesta haastateltavat mainitsevat mm. uusiutuvalla energialla tuotetun sähkön, ajoneuvojen vähäpäästöisyyden, tuotteiden kierrätettävyyden, energiatehokkuuden, syntyvän jättemateriaalin määrän, kuljetusmatkojen pituuden, tuotteiden käyttöiän, puhdistusaineiden ympäristöystävällisyyden ja luomuruan (vrt. Valtioneuvosto 2009, 2).

"Mutta sellanen mikä meillä on kiva noista ympäristöjutuista, niin toi sähköhän on meillä semmonen, että se on 100% uusiutuvasta energiasta tuotettua sähköä meidän sopimustoimittajalta. Että meillä oli vaatimuksena, oliko se 60 prosenttia. Me saatiin vaan kaks tarjousta sähköstä, mut nyt meillä on 100 prosenttista uusiutuvasta energiasta tuotettua sähköä moneks vuodeks [...], eli sen on semmonen niinku konkreettinen." H8

"Ympäristöpuolelta meillä voi olla esimerkiks sen kaltasia, että missä tota ruokapuolella on joku luomuperuna kouluruoassa ja tän tyyppisiä. Ja tässäkin on hyvä näkökulma, että esimerkiksi kansalaisaloitteen kautta lisättiin sinne. Ja ihan vaan poliittista päätöksentekoa ja sitten se vaan muutettiin tavoitteeks, et sitten täytyy olla jotain tiettyä. Ja sitten jotain ympäristöarvoja tosiaan saattaa niinku olla, kuten energiatehokkuutta tai sitten tota kierrätettäviä." H1

"Ja me ollaan katottu se aika merkittäväks tekijäks meidän rakennushankkeissa, et tota mitä energiatehokkuusluokkaa ne esittää." H5

Vaikka ympäristönäkökulmia on haastatteluiden perusteella huomioitu sekä yhteishankinnoissa että pienhankinnoissa, kaikissa tapauksissa niitä ei kuitenkaan ole mahdollista hyödyntää. Koska tarjouskilpailun tavoitteena on saada aikaiseksi vertailukelpoisia tarjouksia, markkinoilta tulee ensinnäkin löytyä tarjouspyynnön kriteerit täyttäviä ehdokkaita. Tilaajan tulee myös pystyä määrittelemään hankinnan kriteerit mahdollisimman selkeästi. Ympäristönäkökulmien huomioiminen ei myöskään saa nostaa merkittävästi hankinnan lopullista hintaa.

"Ja tosiaan noita ympäristöasioita, et me koitetaan aina miettiä jotain ympäristökriteereitä, mut siinäkin on ihan sama asia sitten, että täytyy olla sitten sellasia järkeviä ympäristökriteereitä. Ne ei saa olla mitään sellasia, että tulee hirveesti ylihintaa, koska se hinta on kuitenkin sellainen tekijä, mikä täytyy aina muistaa." H8

"Mutta sitten niin tota toi ympäristöpuoli on myös toinen, että monta kertaa se on sitten että ne on puhtaasti kalliimpia. Että se täytyy punnita millon se ympäristöllinen arvo on niinkun arvokkaampi kuin se taloudellinen arvo." H1

Innovatiiviset julkiset hankinnat voidaan määritellä tavaroiksi ja palveluiksi, joita ei vielä markkinoilta löydy tai jotka pitää ensin uudistaa sopiviksi ostajan tarpeisiin (kts. Tekes 2008, 107–108). Koska yhteishankinnat pyritään toteuttamaan jo etukäteen hyvin suunniteltuina, selkeinä kokonaisuuksina ja suhteellisen nopealla aikataululla, niihin on vaikea yhdistää innovatiivista näkökulmaa. Yhteishankintoja tehdään myös tuotteille ja palveluille, jotka ovat mahdollisimman selkeitä ja samankaltaisia eri kunnissa. Osa kunnista on silti hyödyntänyt innovatiivista näkökulmaa omissa kilpailutuksissaan.

"No esimerkiksi heitän vaikka tämmösen lihapullan, mitä me ollaan miettimässä [...] kanssa. Elikkä se et me määritellään sille lihapitosuus, rasvapitosuus, suolapitosuus. Ja se et he niinku tekee sen ja me annetaan niinku tietyt raamit sille. Ja tietenki se et mitä se saa maksimissaan maksaa niin se on yhtenä" H7

"Yleensä me saadaan niissä se, että jos on sen kaltanen et menee tutkimukselliseen puoleen niin mehän saadaan hinnan alennusta. Ja sit toisaalta niinku me saadaan etupainotteinen tuote, et ollaan ajantasalla vähintään tai edelläkävijöitä. Ja se on yleensä ollut tavoiteki. Meil on jopa strategiassa innovatiivisuus ja se on meidän yks tämmönen arvo. Ja idea on se, että niinku virheistä ei rankaista vaan että yritetään niinku rohkeesti mennä jonnekin." H1

Innovatiivisuuden kytkeminen julkisiin hankintoihin koskee kuitenkin vain joitakin tuoteryhmiä kuten tietotekniikkahankintoja tai elintarvikehankintoja. Innovatiivista näkökulmaa ei voida haastateltavien mukaan liittää kaikkiin julkisiin hankintoihin. Innovatiivisen hankinnan riskinä on epäonnistumisen mahdollisuus, koska sen lopputulosta ei pystytä tarkoin määrittelemään etukäteen (vrt. Tekes 2008, 107–108). Sen toteuttaminen vaatii myös enemmän aikaa mm. eri asiantuntijaosapuolten osallistamisen vuoksi. Riskien välttäminen on haastatteluiden perusteella johdettavissa myös siitä, että hankintayksiköiden tulee hankintalain (348/2007) 2 §:n mukaisesti toteuttaa hankintatoimintansa mahdollisimman taloudellisesti. Hankintayksiköt pyrkivät siis välttämään sellaista toimintaa, jonka kuluja ne eivät pysty tarkkaan etukäteen määrittelemään.

”Vaatis enemmän aikaa ja enemmän rahaa. Koska kuitenkin on niin että kaikki hankkeet ja innovatiiviset hankinnat ei välttämättä onnistu. Ja lähtökohtasesti meillä on kumminki semmonen virkamiesten sisäänrakennettu ajatus veronmaksajien rahan säästämisestä. Ni siinä kohtaa kun on puntarissa se, että nyt tähän asiaan on budjetoitu tän verran, et aletaanko propelipäänä miettimään jotain uusia tapoja, jotka voi mennä syteen tai saveen tai voi tulla hyvä juttu. Et ei oo välttämättä varaa leikitellä veronmaksajien rahoilla sillä tavalla.” H5

”Mutta sitten siellä innovatiivisuus puolella on niinkun toisaalta, että meidän toiminnassa ei me voida sellasta riskiä ottaa, et me lähetään puhtaasti pelkästään tekee. Et se pitää aina arvioida missä toiminnassa me voidaan tehdä. Et se toimintavarmuus on aika tärkeä. Jos on niin uus tuote tai niin innovatiivinen missä me ei tiedetä ihan tarkkaan kustannuksii. Niin kyllä meillä jonkin näkönen realiteetti täytyy olla tossa verorahan käytössäkin.” H1

Sosiaalisilla näkökohdilla julkisissa hankinnoissa tarkoitetaan mm. sitä, että tarjouspyynnöissä otetaan huomioon myös erilaisia toimittajien vapaaehtoiseen yhteiskuntavastuuseen liittyviä tekijöitä (kts. Euroopan komissio 2011, 5–7). Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa liitetään usein myös vaikeasti työllistettävien osallistamiseen työmarkkinoille (kts. Luostarinen ym. 2011, 15–18; Euroopan unioni 2014, 71; Mielonen 2013).

Haastatteluiden perusteella, kunnat eivät ole hyödyntäneet sosiaalisia näkökulmia kilpailutuksessaan. Kuntien toiminnan tarkoituksena on kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan edistää asukaidensa hyvinvointia ja kestävää kehitystä alueellaan. Sosiaalisten näkökulmien kytkemistä julkisiin hankintoihin haastatteluiden perusteella vaikeuttaakin mm. se, että tarjouskilpailuja ei voida hankintalain mukaan kohdistaa alueellisesti. Kuten Karppi (2004) on tuonut esille, vastuullisuutta voidaan tarkastella myös erilaisten alueellisten tasojen kautta. Jos tarjouskilpailun voittaa monikansallinen tai globaali yritys tilaajan on vaikea todentaa, että tuottaja täyttää kilpailuttamisen kriteereinä käytettävät yhteiskunnalliset ja sosiaaliset velvoitteet.

"Se on mun mielestä se, että toi hankintalaki estää. Sillon kun puhutaan, että me ei voida esimerkiks tarjoojaa tälle alueelle kytkee. Eikä me voida esimerkiks vaatia että ne työpaikat tulee vaikka meille. Meidänhän tavoitteena työllistämässä on nimenomaan meidän oman kunnan alue tottakai. Ja tottakai seudullinen on yks tavote myös." H1

"Ja toki semmonen harmittaa että jos näkee, että kun se paikallinen yrittäjä jää pienestä kakkoseksi. Mut toki se yrittäjä voi olla naapurikunnastakin tai lähialueeltakin et sekin on yhtä lailla jees. Että ihan yhtälailla sekin niinku työllistää." H5

"Mutta jos se tuodaan jostain Intiasta tai Kiinasta niin kuka sen sanoo täyttykö ne kriteerit taas siinä sitten. Kotimaisissa on tietenkin sitten pitkälti se että nämä yhteiskunnalliset velvotteet on koko läpiketjun täytetty hankinnoissa että siinä on sitten alihankkijat ja pääurakoittijat ja että ne täyttää yhteiskunnalliset velvotteet ja tekee hyvän lopputuloksen. Se on semmonen. Että se on niinkun aika vaikee sanoo, että onko joku toinen tarjooja yhteiskunnallisesti parempi kun toinen. Se on aika hankala homma ja se tuo kyllä haasteita tähän kilpailutukseen kyllä jatkossa." H2

Tarjouspyynnöissä esille tuotujen laadullisten kriteereiden tulisi myös olla käytännössä toteut-
tamiskelpoisia, koska kilpailuttamisen tavoitteena on saada selkeitä ja vertailukelpoisia tar-
jouksia. Kunnille on tuotu jo nykyisellään monta tulokulmaa siihen, millaisia tekijöitä julkisissa
hankinnoissa tulisi ottaa huomioon. Monet haastateltavista kokevatkin yhteiskunnallisten te-
kijöiden kytkemisen julkisiin hankintoihin lisäävän niiden monimutkaisuutta.

*"[...] että meillä on useita, lähes puolentusinaa erilaista tulokulmaa ja
ne aspektit pitäisi ottaa huomioon. Ja jos ne kaikki koitetaan samalla
näihin hankinta asiakirjoihin kirjottaa sisään niin monesti tulee sem-
monen sekamelska, ettei se ole oikein toivottavaa ja saattaa jo se itse
hankinnan substanssi hieman jo harhaantua." H6*

*"No se taas lisää markkinaoikeuteen joutumisen vaaraa, kun tulee täm-
mösiä ei niin yks selitteisiä asioita." H3*

Hankinnalle asetettujen tavoitteiden kannalta on merkityksellistä myös se, mitä markkinat tar-
joavat. Jos tarjouspyyntöjen kriteereiksi otetaan sellaisia hankintojen yhteiskunnallisiin vaiku-
tuksiin liittyviä tekijöitä joita markkinoilla ei ole tarjolla, tarjouspyyntöön ei saada vastauksia.

*"Mutta kaikkia tämmösiä mietitään ja se on hyvä. Ettei mitään pidä sa-
noa, että tässäkin sulkee silmänsä ja sanoa, että se on näin. Että kyllä
markkinatkin voivat kehittyä ja tarjonta. Mutta myöskin se, ettei liikaa
parane niinku sanotaan, vannoo jonkun asian nimeen." H8*

5 JOHTOPÄÄTÖKSET

5.1 Yhteiskunnalliset vaikutukset

Tämän tutkimuksen avulla etsitään tietoa siitä, millaisia vaikutuksia kunnat ja niiden omistama hankintaosakeyhtiö kilpailuttamisilla tavoittelevat. Tutkimuskysymys pohjautuu parhaillaan meneillään olevaan hankintalain kokonaisuudistukseen, jonka tavoitteena on mm. luoda hankintayksiköille paremmat mahdollisuudet huomioida yhteiskunnalliset vaikutukset julkisissa hankinnoissaan (kts. Euroopan unioni 2014).

Kilpailuttaminen voidaan määritellä toiminnaksi, jonka osapuolia ohjaa taloudellisen hyödyn tavoittelu. Kilpailuttamisen tavoitteisiin pyritään sopimuksia ja markkinamekanismia hyödyntäen. (kts. Möttönen 2010; Pauni 2011, 49; Coase 1937, 390–391.) Sopimuksin voidaan kuitenkin myös pyrkiä edistämään laajemmin eri osapuolten intressejä kytkemällä kilpailuttamisessa käytettävät hankinnan kriteerit niiden yhteiskunnallisiin vaikutuksiin. Kuten Anttiroiko (2004, 47–52) on todennut, yhteiskuntavastuu koskee paitsi julkisia toimijoita myös yrityksiä ja kansalaisyhteiskuntaa. Yhteiskunnallisten vaikutusten huomioiminen julkisissa hankinnoissa voidaan määritellä siten, että tuottajat pyritään kilpailutuksissa sitomaan vapaaehtoisin sopimuksin yhteiskunnallisesti vastuulliseen toimintaan. Tällöin niiden kestävä kehityksen mukainen ja vastuullinen toimintatapa ylittää lainsäädännön sille asettamat minimivaatimukset (vrt. Työ- ja elinkeinoministeriö 2012, 1).

Haastatteluiden perusteella keskeisin kilpailuttamisilla tavoiteltu vaikutus on niiden taloudellisuus. Kuntien on pyrittävä hoitamaan tehtävänsä siihen varattujen resurssien puitteissa ja käytettävä saamansa maksut, valtionosuudet ja verorahat mahdollisimman taloudellisesti (vrt. Rajala ym. 2008, 27–30; kuvio 1). Hankintatoiminnan järjestäminen mahdollisimman taloudellisesti on myös johdettavissa hankintalain (348/2007) 2 §:sta.

Tarjouspyynnön perusteluiksi voidaan nykyisen hankintalain (348/2007) 62 §:n mukaan nimetä joko hankinnan halvin hinta tai sen kokonaistaloudellinen edullisuus. Haastatteluiden perusteella sekä yhteishankinnoissa että pienhankinnoissa käytetään kilpailuttamisen kriteereinä molempia vaihtoehtoja. Halvimman hinnan kriteerin käyttö ei kuitenkaan tarkoita sitä, että hankinnan laadulliset ominaisuudet olisi jätetty kokonaan huomiotta (vrt. Työ- ja elinkeinoministeriö 2014c).

Halvimman hinnan kriteerin käytön yhteydessä laadulliset ominaisuudet huomioidaan joko tuotteiden ja palvelujen valinnoissa tai tarjouspyyntöjen reunaehdoissa (vrt. Pekkala ja Pohjonen 2015, 5). Tämä taas edellyttää sekä pienhankintojen että yhteishankintojen osalta niiden hyvää etukäteistä suunnittelua ja markkinoiden tarjonnan kartoittamista. Haastatteluiden perusteella voidaankin todeta, että myös hankintojen laatutekijöillä on kuntien ja niiden omistaman hankintaosakeyhtiön kilpailutuksissa tärkeä merkitys (vrt. Suomen Yrittäjät ja Suomalaisen työn liitto 2008, 17).

Haastateltavat tuovat esille myös ympäristönäkökulmien huomioimisen julkisissa hankinnoissa. Ympäristönäkökulmat ovat myös johdettavissa hankintalain (348/2007) 2 §:sta, jonka mukaan hankintayksiköiden tulisi pyrkiä huomioimaan ne toiminnassaan. Vaikka ympäristönäkökulmia on haastatteluiden perusteella huomioitu sekä yhteishankinnoissa että pienhankinnoissa, kaikissa tapauksissa niitä ei kuitenkaan ole mahdollista hyödyntää. Ensinnäkin markkinoilta tulee löytyä ympäristöystävällisempiä vaihtoehtoja. Tilaajan kannalta edullisin tilanne on se, jos kilpailijoita on runsaasti, koska markkinoilla hinnat muodostuvat kysynnän ja tarjonnan välisissä suhteissa (vrt. Mitronen & Rintamäki 2012, 182–183; Coase 1937, 390–391). Koska kuntien tulee hankintalain (348/2007) 2 §:n mukaan toteuttaa hankintatoimintansa mahdollisimman taloudellisesti, markkinoilta tulisi myös löytyä sellaisia ympäristöystävällisempiä vaihtoehtoja, jotka ovat taloudellisesti toteuttamiskelpoisia.

Innovatiiviset julkiset hankinnat voidaan määritellä tavaroiksi ja palveluiksi, joita ei vielä markkinoilta löydy tai jotka pitää ensin uudistaa sopiviksi ostajan tarpeisiin (kts. Tekes 2008, 107–108). Koska kunnat ja niiden omistama hankintaosakeyhtiö toteuttavat yhteishankinnat jo ennalta hyvin suunniteltuina, aikataulutettuina ja selkeinä kokonaisuuksina, niihin on vaikea yhdistää innovatiivista näkökulmaa. Haastatteluiden perusteella osa kunnista kuitenkin hyödyntää innovatiivista näkökulmaa omissa hankinnoissaan, kuten tietotekniikkahankinnoissa tai elintarvikehankinnoissa. Innovatiivista näkökulmaa ei voida kuitenkaan kytkeä kaikkiin hankintoihin. Niiden toteuttaminen vaatisi mm. enemmän aikaa eri osapuolten osallistamisen vuoksi. Innovatiivisen hankinnan riskinä on myös epäonnistumisen mahdollisuus, koska hankinnan lopputulosta ei pystytä tarkoin etukäteen määrittelemään (vrt. Tekes 2008, 107–108). Koska kuntien tavoitteena on toteuttaa hankintatoimintansa mahdollisimman taloudellisesti, hankintayksiköt pyrkivät välttämään sellaista toimintaa, jonka kuluja ne eivät pysty tarkkaan etukäteen määrittelemään (vrt. Rajala ym. 2008, 27–30).

Sosiaalisilla näkökohdilla julkisissa hankinnoissa tarkoitetaan mm. sitä, että tarjouspyynnöissä nostetaan esille kriteereitä, jotka liittyvät toimittajien vapaaehtoiseen yhteiskuntavastuuseen (kts. Euroopan komissio 2011, 5–7). Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa liitetään usein myös vaikeasti työllistettävien osallistamiseen työmarkkinoille (kts. Luostarinen ym. 2011, 15–18; Euroopan unioni 2014, 71; Mielonen 2013). Haastateltavien mukaan kunnat eivät ole käyttäneet sosiaalisia kriteereitä kilpailutuksissa. Kuntien toiminnan tarkoituksena on kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaan edistää asukkaidensa hyvinvointia ja kestävä kehitystä alueellaan. Euroopan yhteisön perustamissopimuksen syrjimättömyyden ja yhdenvertaisuuden periaatteiden mukaisesti tarjouskilpailuun osallistuvia ehdokkaita ja tarjoajia on taas kohdeltava samalla tavoin kilpailutuksen eri vaiheissa riippumatta tarjoajien kansallisuudesta tai siitä, mistä EU-jäsenvaltiosta he ovat lähtöisin. Tällöin esimerkiksi kunta ei voi asettaa tarjouskilpailuun osallistuvien ehdoksi sitä, että tarjoajien tulisi olla samalta paikkakunnalta. (kts. Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–25.) Sosiaalisten näkökulmien kytkemistä julkisiin hankintoihin haastatteluiden perusteella vaikeuttaakin mm. se, että tarjouskilpailuja ei voida nykyisen hankintalain mukaan kohdistaa alueellisesti. Alueellisesta näkökulmasta katsottuna tällä on merkitystä myös sille, miten yritysten vapaaehtoiseen yhteiskuntavastuuseen liittyviä tekijöitä on mahdollista huomioida julkisissa kilpailutuksissa (vrt. Karppi 2004). Jos tarjouskilpailun voittaa monikansallinen tai globaali yritys, tilaajan on haastavaa todentaa sitä, että tuottaja täyttää hankinnan yhteiskunnallisiin ja sosiaalisiin vaikutuksiin liittyvät velvoitteensa.

Monet haastateltavista kokevat yhteiskunnallisten tekijöiden kytkemisen julkisiin hankintoihin lisäävän niiden monimutkaisuutta. Yhteiskunnallisiin vaikutuksiin liittyvien kriteereiden tulisi olla sellaisia, että ne voidaan kirjoittaa selkeään muotoon tarjouspyyntöihin, koska kilpailuttamisen tavoitteena on saada aikaiseksi vertailukelpoisia tarjouksia. Näin vältetään hankintojen jälkikäteinen muutostarve, oikaisupyynnöt ja markkinaoikeus. Kaksi haastateltavista tuosille myös sen, että paikallisten pk-yrittäjien on jo nykyisellään haastavaa vastata julkisiin tarjouspyyntöihin oikein. Myös tutkimusten mukaan, monet pk-yrittäjät osallistuisivat useammin julkisiin tarjouskilpailuihin, jos niissä käytettävät menettelyt olisivat nykyistä yksinkertaisemmat (kts. Työ- ja elinkeinoministeriö 2014b, 69). Tämän perusteella voidaankin todeta, että yhteiskunnallisten vaikutusten huomioiminen julkisissa hankinnoissa ei saisi lisätä kilpailutuksissa käytettävien menettelyjen monimutkaisuutta.

Julkisten hankintojen yhteiskunnalliset vaikutukset voidaan kuntien näkökulmasta ymmärtää myös kuntalain (365/1995) 1 §:n mukaisten tavoitteiden edistämiseksi. Koska kuntien sisäiset ja ulkoiset toimintaympäristöt vaihtelevat, yhteiskunnallisten vaikutusten huomioiminen kilpailutuksissa ja niissä käytettävien painotusten määrittelemine tulisi perustua kuntien vapaaehtoiseen harkintaan. Pakottavien säännösten sijasta hankintalainsäädännön tulisikin olla enemmän erilaisia mahdollisuuksia luova, jolloin kunnat voisivat ottaa joustavasti kilpailutuksissa huomioon myös paikallisista toimintaympäristöistään nousevia erityispiirteitä.

5.2 Hankinnan koon merkitys

Tämän tutkimuksen tarkoituksena on myös tarkastella hankintojen koon merkitystä kilpailuttamisen kannalta huomioiden erityisesti pienhankinnat ja yhteishankinnat. Hankintalain kokonaisuudistuksella tähdätään myös siihen, että julkiset hankinnat voitaisiin jakaa nykyistä joustavammin pienempiin osiin (kts. Euroopan unioni 2014, 79). Lisätutkimuskysymysten kautta etsitäänkin vastauksia sille, miten kunnat katsovat hyötyvänsä yhteishankinnoista ja millainen merkitys pienhankinnoilla on kilpailuttamisen näkökulmasta.

Haastatteluiden perusteella keskeisin kilpailuttamista taustoittava tekijä on kuntien seudullinen yhteistyö, jota ne harjoittavat Kuntien Hankintapalvelut KuHa Oy:n kautta. Hankintaosakeyhtiöön kuuluvien kuntien väkiluku on yli 150 000 henkilöä. Tämän suuruinen asukasmäärä antaa haastateltavien mukaan hyvän pohjan hankintavolyymien hyödyntämisessä kilpailuttamisen yhteydessä ja kuntien yhteisen hankintastrategian muodostamisessa. Hankintastrategialla haastateltavat tarkoittavat paitsi kuntien seudullista yhteistyötä myös KuHa Oy:n osakaskunnilleen laatimia pienhankintoja koskevia hankintaohjeita. Tämä kytkee kuntien seudullisen yhteistyön koskemaan yhteishankintojen lisäksi myös pienhankintojen toteuttamista.

Haastateltavien mukaan yhteishankinnoilla on mahdollista saavuttaa volyymietua, jolla he tarkoittavat kilpailuttamisella saavutettavaa taloudellista hyötyä. Yhteishankinnoissa kuntien muodostama seudullinen tilaajaverkosto pystyy myös näyttäytymään markkinoille yhtenä kokonaisuutena ja osallistumaan kilpailuun, jolloin Jarillo (1988, 32–33,) mukaan voidaan myös puhua toimijoiden välille muodostuvasta strategisesta kumppanuudesta. Samalla kuntien oma hankintaorganisaatio kevenee. Kunnilla on mahdollista hyödyntää myös omissa kilpailutuksissaan KuHa Oy:ssä työskentelevien henkilöiden kaupallista ja juridista asiantuntemusta. Substanssiosaaminen eli tieto tarvittavista hankinnoista ja niiden sisällöstä saadaan taas kunnista.

Jarillo (1988, 39) mukaan organisaatioille koituu hyötyä verkostossa toimimisesta, koska ne voivat minimoida keskinäisillä pitkäaikaisilla ja eri osapuolten asiantuntemukseen perustuvilla suhteillaan transaktiokustannuksia verkoston ulkopuolisiin toimijoihin nähden. Kustannuksia voi syntyä ennen sopimuksen tekemistä ja sen jälkeen (kts. Williamson 1985, 20–21). Haastatteluiden perusteella voidaankin todeta, että kunnat ja niiden omistama hankintaosakeyhtiö pyrkivät muodostamansa tilaajaverkoston kautta kilpailuttamisesta aiheutuvien transaktiokustannusten minimoimiseen. Kuten Lindfors (2004, 99) toteaa, kilpailuttamisella saavutettavaa hyötyä arvioitaessa tulee ottaa huomioon paitsi hankinnan hinta myös kilpailuttamisesta aiheutuvat transaktiokustannukset.

Myös yhteishankintoja on mahdollista tehdä markkinatilanteet huomioiden vain joidenkin kunnan yhteishankintana tai jakaen ne kunnittain osiin. Ennen kilpailuttamista tehtävällä markkinakartoituksella tahdotaankin selvittää, millaisia kriteereitä hankinnalle voidaan asettaa esittämättä mahdollisimman monen tarjoajan osallistumista tarjouskilpailuun. Markkinoiden kartoittamisen tavoitteena on myös määritellä sitä, millaisia vaihtoehtoja markkinoilla on tarjolla. Tavoitteena on myös levittää tietoa kuntien tarpeista. Toimintaympäristön osalta voidaankin todeta, että kuntien ja hankintaosakeyhtiön strategia on aktiivista ja ympäristön kehitystä ennakoivaa, koska huomiota kohdistetaan myös toimittajien etsimiseen, tuntemiseen ja yhteistyön kehittämiseen (vrt. Iloranta ja Pajunen-Muhonen 2015, 95).

Sekä pienhankinnat että yhteishankinnat pyritään toteuttamaan mahdollisimman tarkoituksenmukaisina ja järkevinä kokonaisuuksina. Hankintojen tarkoituksenmukaisuus määräytyy tapauskohtaisesti perustuen hankintasuunnitteluun, markkinoiden kartoittamiseen ja kuntien väliseen yhteistyöhön. Tuotteet ja palvelut, joille kunnat pystyvät nimeämään yhteiset kilpailuttamisen kriteerit ja tavoitteet, on järkevintä kilpailuttaa yhteishankintoina. Jos kuntien tarpeet eroavat liiaksi toisistaan, tarkoituksenmukaisin tapa toimia on tehdä hankinnat erillisinä.

Haastatteluiden perusteella kilpailuttamisen käytännön toteuttamisessa on tärkeää hyvä informaation kulku eri osapuolten kesken. Kuntien sisällä kilpailuttaminen on eriytetty eri tahoille. Yhteishankinnoissa tiedon tulee taas välittyä kuntien edustajien kautta niiden omistamalle hankintaosakeyhtiölle. Tiedon tulee myös kulkea tilaajien ja tuottajien välillä. Koska kilpailuttamisessa toimintaa ohjataan sopimuksin, tilaajan on määriteltävä edullisin sopimussuhde olosuhteissa, joissa vallitsee informaation epätasapaino (kts. taulukko 4).

Pienhankintojen toteuttamista kehyskunnissa yhtenäistävät KuHa Oy:n laatimat hankintaohjeet. Keskeisin ero pienhankintojen ja kynnysarvot ylittävien hankintojen välillä on haastateltavien mukaan se, että pienhankinnat voidaan tehdä joustavammin menettelyin. Tällöin kunnille jää suurempi harkintavalta siinä, miten ne käytännössä toteutetaan. (vrt. Oksanen 2010, 14–16.) Riippumatta siitä onko kyseessä pienhankinta tai yhteishankinta, haastateltavat pitävät tärkeänä seikkana sitä, että mahdollisimman moni tarjoaja voi osallistua tarjouskilpailuun ja että kaikkia tarjoajia kohdellaan tasapuolisesti, syrjimättömästi ja oikeudenmukaisesti (vrt. Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–25). Syrjimättömyys-, yhdenvertaisuus-, avoimuus- ja suhteellisuusperiaatteet ovat myös johdettavissa Euroopan yhteisön perustamissopimuksesta (kts. Eskola & Ruohoniemi 2011, 21–25).

Myös pienhankintojen toteuttamisessa pääsääntönä on kilpailuttamisen hyödyntäminen. Erikoisia yrityksiä pyritään myös kilpailuolosuhteiden mukaisesti osallistamaan tarjouskilpailuihin. Haastateltavien mukaan, paikalliset pk-yritykset menestyvät heikosti kansallisen Hilma-ilmoituskanavan kautta ilmoitetuissa tarjouskilpailussa. Pienhankinnat voidaan toteuttaa kynnysarvot ylittäviä hankintoja kevyemmin menettelyin ja niiden ilmoittaminen Hilma:ssa on vapaaehtoista (kts. Oksanen 2010, 14–16). Näin ollen voidaankin todeta, että pienhankintojen kilpailutuksilla on merkitystä erityisesti paikallisille pk-yrityksille. Kaikista kunnista ei kuitenkaan löydy kilpailuttamiseen soveltuvia markkinoita. Myös pk-yritysten olisi hyödyllistä tehdä keskenään yhteistyötä. Kuten myös Hakanen ym. (2007, 118) toteavat, erityisen tärkeä merkitys toimijoiden yhteenliittymillä ja verkostoitumisella on kasvuhakuisille pk-yrityksille. Kunnissa on paljon tilaus- ja toimituspisteitä, jolloin yksittäisen pk-yrityksen voi olla haastavaa täyttää kaikkia tarjouspyynnön ehtoja.

LÄHTEET

- Airaksinen, J. & Stenvall, J. (2009). *Manse mallillaan. Tampereen mallin arviointi ja palveluinnovaatiot. Acta nro. 211*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Alasuutari, P. (2011). *Laadullinen tutkimus 2.0* (4 p.). Tampere: Vastapaino.
- Anttiroiko, A.-V. (2004). Yhteiskuntavastuu ja sen määrittelyprosessi. Teoksessa R. Järvinen (Toim.), *Yhteiskuntavastuu. Näkökulmia yritysten ja julkisyhteisöjen yhteiskunnalliseen vastuuseen* (ss. 17–60). Tampere University Press.
- Anttiroiko, A.-V., Haveri, A., Karhu, V., Ryytänen, A. & Siitonen, P. (Toim.). (2007). *Kuntien toiminta, johtaminen ja hallintasuhdet*. Tampere: Tampereen yliopistopaino Oy. Juvenes Print.
- Aucoin, P. (1990). Administrative Reform in Public Management: Paradigms, Principles, Paradoxes and Pendulums. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. Vol. 3, No. 2, 115–137.
- Coase, R. H. (1937). The nature of the Firm. *Economica* Vol. 4, No. 16, 386–405.
- Eisenhardt, K. M. (1989). Agency Theory: An Assessment and Review. *The Academy of Management Review*, Vol. 14, No. 1, 57–74.
- Eskola, J. (2010). Laadullisen tutkimuksen juhannustaiat. Laadullisen aineiston analyysi vaihe vaiheelta. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (Toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (3 p., ss. 179–203). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Eskola, J. & Suoranta, J. (2008). *Johdatus laadulliseen tutkimukseen* (8 p.). Tampere: Vastapaino.
- Eskola, S. & Ruohoniemi, E. (2011). *Julkiset hankinnat* (2 p.). Helsinki: WSOYpro Oy.
- Euroopan komissio. (2010). *Komission tiedonanto. Eurooppa 2020. Älykkään, kestävän ja osallistavan kasvun strategia. KOM(2010) 2020 lopullinen*. Bryssel. Haettu 18. 11. 2014 osoitteesta <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:FI:PDF>
- Euroopan komissio. (2011). *Sosiaalinen ostaminen: Opas sosiaalisten näkökohtien huomioonottamisesta julkisissa hankinnoissa*. Luxemburg: Euroopan unioni. Haettu 12. 7. 2015 osoitteesta <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=6457&langId=fi>
- Euroopan komissio. (2014). *Public Procurement Indicators 2012*. Haettu 24. 12 2014 osoitteesta http://ec.europa.eu/internal_market/publicprocurement/docs/modernising_rules/20141105-indicators-2012_en.pdf
- Euroopan unioni. (2014). Euroopan parlamentin ja neuvoston direktiivi 2014/24/EU. *Euroopan unionin virallinen lehti L 94*, 65–242. Haettu 11. 11. 2014 osoitteesta <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/FI/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0024&from=FI>

- Euroopan yhteisöjen komissio. (2008). *Komission tiedonanto Euroopan parlamentille, neuvostolle, Euroopan talous- ja sosiaalikomitealle ja alueiden komitealle. Ympäristöä säästävät julkiset hankinnat. KOM (2008) 400*. Bryssel. Haettu 26. 12. 2014 osoitteesta ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=fi&DossierId=197266
- Fredriksson, S. & Junnila, M. (2012). *Tilaaja-tuottaja -toimintatapa. Tilaaminen ja tuottaminen sosiaali- ja terveystaloudessa. Kide 18*. Terveystalouden ja hyvinvoinnin laitos. (S. Linteri, Toim.) Tampere: Juvenes Print – Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Gregory, R. (2007). New public management and the ghost of Max Weber. Exorcized or still haunting? Teoksessa T. Christensen & P. Laegreid (Toim.), *Transcending new public management. The transformation of public sector reforms* (ss. 221–243). Abingdon: Ashgate publishing group.
- Greve, C. (2000). Exploring contracts as reinvented institutions in the Danish public sector. *Public Administration Vol. 78, No. 1*, 153–164.
- Greve, C. (2007). *Contracting for public services*. Abingdon: Routledge.
- Hankintalaki. Laki julkisista hankinnoista 30.3.2007/348. Haettu 6. 12. 2014 osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/2007/20070348?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=laki%20julkisista%20hankinnoista>
- Hakanen, M., Heinonen, U. & Sipilä, P. (2007). *Verkostojen strategiat. Menesty yhteistyössä*. Helsinki: Edita Publishing Oy.
- Haveri, A. (2002). Uusi julkisjohtaminen kunnallishallinnon reformeissa. *Hallinnon Tutkimus Vol 21. No. 1*, 4–19.
- Haveri, A. & Pehk, T. (2008). *Verkostokunta johtamisen ja demokratian haasteena*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- HE 302/1994. *Hallituksen esitys Eduskunnalle laiksi julkisista hankinnoista annetun lain muuttamisesta*. Haettu 22.6.2015 osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/esitykset/he/1994/19940302?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=302%2F1994>
- Hirsijärvi, S. & Hurme, H. (2010). *Tutkimushaastattelu. Teemahaastattelun teoria ja käytäntö*. Helsinki: Gaudeamus Helsinki University Press.
- Hirsijärvi, S., Remes, P. & Sajavaara, P. (2012). *Tutki ja kirjoita* (15.–17. p.). Helsinki: Tammi.
- Hood, C. (1991). A public management for all seasons. *Public Administration Vol. 69, No. 1*, 3–19.
- Hyvärinen, O. & Lith, P. (2008). *Kilpailuttamisen laajuus ja taustatekijät Suomen kunnissa*. Kunnallistalouden kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 10. Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Hyyryläinen, E. (2000). Sopimuksellisuus hallintoperiaatteena – Käsitteellisiä lähtökohtia julkisen toiminnan järjestämisen kannalta. *Kunnallistieteellinen aikakauskirja nro. 4*, 299–311.
- Iloranta, K. & Pajunen-Muhonen, H. (2015). *Hankintojen johtaminen. Ostamisesta toimittajamarkkinoiden hallintaan*. Helsinki: Tietosanoma Oy.

- Jarillo, J. C. (1988). On strategic networks. *Strategic Management Journal* Vol. 9 No. 1, 31–41.
- Kalima, K., Häll, M. & Oksanen, A. (2007). *Julkisyhteisöjen hankintatoimen oikeussäännöt*. Helsinki: Suomalaiset Oikeusjulkaisut Oy.
- Karppi, I. (2004). Globalisoituvan yhteiskuntavastuun tilat. Teoksessa R. Järvinen (Toim.), *Yhteiskuntavastuu. Näkökulmia yritysten ja julkisyhteisöjen yhteiskunnalliseen vastuuseen* (ss. 179–199). Tampere University Press.
- Kauppa- ja teollisuusministeriö. (2006). *Vaikutusselvitys hallituksen esityksestä julkisia hankintoja koskevan lainsäädännön muuttamiseksi. Kauppa- ja teollisuusministeriön julkaisuja 18/2006*. Helsinki: Kauppa- ja teollisuusministeriö.
- Kivistö, J. (2007). *Agency theory as a framework for the government-university relationship*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy – Juvenes Print.
- Kuntalaki 17.3.1995/365. Haettu 16. 12. 2014 osoitteesta
<http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1995/19950365?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=kuntalaki>
- Kuntien Hankintapalvelut Kuha Oy. (2010). *Kehyskunnat*. Haettu 11. 7. 2015 osoitteesta
<http://www.kuhaoy.fi/kehyskunnat/>
- Kuopila A. et al. (2007). *Tilaaja–tuottaja-toimintatapa. Ideasta käytäntöön. Näin me sen teimme: Jyväskylä, Oulu, Raisio ja Rovaniemi*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Kähkönen, L. (2007). *Neljä näkökulmaa kuntasektorin palvelujen kilpailuttamiseen*. Pellervon taloudellisen tutkimuslaitoksen työpapereita nro 98. Helsinki: Pellervon taloudellinen tutkimuslaitos.
- Laine, T. (2010). Miten kokemusta voidaan tutkia? Fenomenologinen näkökulma. Teoksessa J. Aaltola & R. Valli (Toim.), *Ikkunoita tutkimusmetodeihin II. Näkökulmia aloittelevalle tutkijalle tutkimuksen teoreettisiin lähtökohtiin ja analyysimenetelmiin* (3 p., ss. 28-45). Jyväskylä: PS-kustannus.
- Lane, J.-E. (2000a). *New Public Management*. London: Routledge.
- Lane J.-E. (2000b). *The public sector: concepts, models, and approaches*. London: Sage Publications.
- Liesimaa, V. & Nissinen, A. (2011). *Kestävien hankintojen neuvontapalvelun toimintasuunnitelma*. Suomen ympäristökeskuksen raportteja 6/2011. Helsinki: Suomen ympäristökeskus. Haettu 18. 11. 2014 osoitteesta
https://helda.helsinki.fi/bitstream/handle/10138/39691/SYKEra_6_2011.pdf?sequence=1
- Lindfors, T. (2004). *Oikeudellisia näkökohtia julkisyhteisöjen hankintatoimen kustannustehokkuudesta*. Tutkimukset ja selvitykset 1/2004. Helsinki: Valtiovarainministeriö.

- Lith, P. (2012). *Innovatiiviset julkiset hankinnat Suomen kansantaloudessa. Tilastollinen esiselvitys valtion ja kuntayhteisöjen hankinnoista ja hankintamarkkinoiden toimivuudesta uusien toimintatapojen ja teknologioiden kannalta*. TEM raportteja 18/2012. Elinkeino- ja innovaatio-osasto. Haettu 29. 12. 2014 osoitteesta www.tem.fi/files/33155/TEMrp_18_2012.pdf
- Lundström, I. (2011). *Kuntien palveluhankintojen murros. Tutkimus kuntien palveluhankintojen kilpailuttamisessa esiintyvistä ongelmista ja niiden syistä*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Luostarinen, S., Kinnunen, K. & Eskola, S. (Toim.). (2011). *Sosiaaliset näkökulmat julkisissa hankinnoissa – lähtökohtia, kokemuksia ja mahdollisuuksia*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL, Etelä-Suomen palveluinnovaatiot -hanke (Espinno). Tampere: Juvenes Print. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Merton, R. K., Fiske, M. & Kendall, P. L. (1956). *The focused interview. A manual of problems and procedures*. Glencoe, IL: Free Press
- Mielonen, E. (Toim.). (2013). *Työtä julkisilla hankinnoilla -kansainvälisistä toimintatavoista mallia Suomeen*. Terveyden ja hyvinvoinnin laitos, THL, Eurooppalaisia palveluinnovaatioita Etelä-Suomeen -hanke (Espinno2). Tampere: Juvenes Print. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Miettinen, R., Lehenkari, J., Hasu, M. & Hyvönen, J. (1999). *Osaaminen ja uuden luominen innovaatioverkoissa. Tutkimus kuudesta suomalaisesta innovaatiosta*. Suomen itsenäisyyden juhlarahasto Sitra. Helsinki: Taloustieto Oy.
- Mitronen, L. & Rintamäki, T. (2012). Arvopohjainen toimintalogiikka julkisen sektorin palvelujen ohjausjärjestelmissä. Teoksessa A. Anttonen, A. Haveri, J. Lehto & H. Palukka (Toim.), *Julkisen ja yksityisen rajalla. Julkisen palvelun muutos* (ss. 174–216). Tampere: Juvenes Print. Tampereen Yliopistopaino Oy.
- Möttönen, S. (2010). *Toimi 2010 -hankkeen seminaarialustus*. Jyväskylän kaupunki.
- Oksanen, A. (2010). *Kuntien yleiset hankintaohjeet*. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Osborne, S. (2006). The New Public Governance. *Public Management Review* Vol. 8. No. 3, 377–387.
- Pauni, M. (Toim.). (2011). *Kehittyvät tilaaja-tuottajamallit suomalaisissa kaupungeissa*. Raportti Toimi 2010 -verkostohankkeen tuloksista. Helsinki: Suomen Kuntaliitto. Haettu 11. 11. 2014 osoitteesta http://shop.kunnat.net/download.php?filename=uploads/toimi_tilaajatuottajaa4_ebook.pdf
- Pekkala, E. & Pohjonen, M. (2015). *Hankintojen kilpailuttaminen ja sopimusehdot* (7 p.). Helsinki: Tietosanoma Oy.
- Pollitt, C. & Bouckaert, G. (2004). *Public Management Reform. A Comparative Analysis* (2 p.). New York: Oxford University Press.
- Rhodes, R.A.W. (1999). Foreword: Governance and Networks. Teoksessa G. Stoker (Toim.), *The new management of British local governance* (ss. xii–xxvi). Basingstoke: Macmillan Press Ltd.

- Rhodes, R.A.W. (1996). The New Governance: Governing without Government. *Political Studies*, Vol. 44, No. 4, 652–667.
- Rajala, T., Tammi, J. & Meklin, P. (2008). *Kilpailutuksen näkyvät ja näkymättömät kustannukset*. Kunnallisanalan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro. 11. Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Saarelainen, T.; & Virtanen, P. (2010). Sopimusohjaus kuntapalveluissa. *Hallinnon Tutkimus* nro. 2, 134–152.
- Spremann, K. (1989). Agency theory and risk sharing. Agent and principal. Teoksessa G. Bamberg; & K. Spremann (Toim.), *Agency theory, information and incentives* (ss. 3–37). Heidelberg: Springer-Verlag Berlin.
- Stoker, G. (1999). Introduction: The unintended costs and benefits of new management reform for British local government. Teoksessa G. Stoker (Toim.), *The new management of British local governance* (ss. 1–21). Basingstoke: Macmillan Press Ltd.
- Suomen perustuslaki 11.6.1999/731. Haettu 3. 2. 2015 osoitteesta <http://www.finlex.fi/fi/laki/ajantasa/1999/19990731?search%5Btype%5D=pika&search%5Bpika%5D=Suomen%20perustuslaki>
- Suomen Yrittäjät ja Suomalaisen Työn Liitto. (2008). *Käsityksiä julkisista hankinnoista*. Haettu 29. 12. 2014 osoitteesta http://www.yrittajat.fi/File/b30bf491-0279-4e01-a675-f32169acab74/kasityksia_julkisista_hankinnoista2008.pdf
- Tekes. (2008). *Innovatiiviset julkiset hankinnat. Tekesin katsaus 225/2008*. Helsinki: Libris Oy.
- Tekes. (2013). *Huippuostajan työkirja. Huippuostajat-ohjelma on innovatiivisen hankinnan asialla*. Haettu 24. 1. 2014 osoitteesta http://www.tekes.fi/globalassets/julkaisut/huippuostajan_tyokirja_2013.pdf
- Tilastokeskus. (2014). Tilastokeskuksen PX-Web-tietokannat. *Ennakkoväkiluku alueittain, kesäkuu 2015*. Haettu 8. 8. 2015 osoitteesta http://pxweb2.stat.fi/Dialog/varval.asp?ma=005_vamuu_tau_101&path=../database/SatFin/vrm/vamuu/&lang=3&multilang=fi
- Tuomi, J. & Sarajarvi, A. (2009). *Laadullinen tutkimus ja sisällönanalyysi* (11 p.). Helsinki: Tammi.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2011). *Energiatehokkuus julkisissa hankinnoissa. Työ- ja elinkeinoministeriön ohjeet*. Haettu 7. 7. 2015 osoitteesta <http://www.tem.fi/files/30410/Energiatehokkuus.pdf>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2012). *Valtioneuvoston periaatepäätös yhteiskuntavastuusta 22.11.2012*. Haettu 22. 12. 2014 osoitteesta http://www.tem.fi/files/35049/vnp_yhteiskuntavastuu_2012.pdf
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2013). *Asettamispäätös TEM/2221/00.04.01/2013*. Haettu 11. 11. 2014 osoitteesta <http://www.tem.fi/files/38052/asettamispaatos.pdf>
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2014a). *HILMA julkiset hankinnat. Julkisten hankintojen HILMA - ilmoitusjärjestelmä. HILMAssa julkaistut hankintailmoitukset 1.1.2013 – 31.12.2013*. Haettu 24. 1. 2015 osoitteesta <http://www.hankintailmoitukset.fi/fi/docs/Tilastot2013>

- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2014b). *Pk-yritysten näkemykset, kokemukset ja osallistuminen julkisissa hankinnoissa*. Työ- ja elinkeinoministeriön julkaisuja. Kilpailukyky 54/2014. Haettu 26. 7. 2015 osoitteesta http://www.tem.fi/files/41874/TEMjul_54_2014_web_15012015.pdf
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2014c). *Työ- ja elinkeinoministeriön julkisten hankintojen ilmoitustilastoaineisto 2013*. Koodikirja FSD2921. Tampere: Yhteiskuntatieteellinen tietoarkisto.
- Työ- ja elinkeinoministeriö. (2015). *Kynnysarvot*. Haettu 15. 3. 2015 osoitteesta https://www.tem.fi/kuluttajat_ja_markkinat/julkiset_hankinnat/kynnysarvot
- Valkama, P. (2008). Kokoavat päätelmät. Teoksessa P. Valkama, O. Kallio & J. Kankaanpää, *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Empiiriset tulokset*. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 12 (ss. 162–177). Vammala: Vammalan Kirjapaino Oy.
- Valkama, P. & Kallio, O. (2008a). Kilpailuttamisen vaikutuksia koskevat sidosryhmänäkemykset ja kokemukset. Teoksessa P. Valkama, O. Kallio & J. Kankaanpää, *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Empiiriset tulokset*. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 12 (ss. 46–95). Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Valkama, P. & Kallio, O. (2008b). Kunnallishallinnon hankintojen volyymit ja kehitys – tilastollinen tarkastelu. Teoksessa P. Valkama, O. Kallio & J. Kankaanpää, *Kuntapalvelujen kilpailuttamisen taloudelliset vaikutukset, II osa. Empiiriset tulokset*. Kunnallisan kehittämissäätiön Kunnat ja kilpailu -sarjan julkaisu nro 12 (ss. 14–45). Vammala: Vammalan kirjapaino Oy.
- Valkama, P., Marja-aho, M. & Siitonen, P. (2004). *Kaupunginosan palveluiden järjestämisen vaihtoehtot. Kuntien yhteisen kaupunginosan palvelujärjestelmä –esimerkkinä Vuores*. Acta-sarja nro 169. Helsinki: Suomen Kuntaliitto.
- Valtioneuvosto. (2009). *Valtioneuvoston periaatepäätös kestävien valintojen edistämisestä julkisissa hankinnoissa*. Haettu 11. 7. 2015 osoitteesta <http://statsrådet.fi/tiedostot/julkinen/periaatepaatokset/2009/kestavien-valintojen-edistaminen/fi.pdf>
- Valtioneuvoston kanslia. (2011). *Pääministeri Jyrki Kataisen hallituksen ohjelma 22.6.2011*. Haettu 8. 8. 2015 osoitteesta <http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/147449/Kataisen+hallituksen+ohjelma/81f1c20f-e353-47a8-8b8f-52ead83e5f1a>
- Valtioneuvoston kanslia. (2015). *Ratkaisujen Suomi. Pääministeri Juha Sipilän hallituksen strateginen ohjelma 29.5.2015*. Hallituksen julkaisusarja 10/2015. Haettu 8. 8. 2015 osoitteesta http://valtioneuvosto.fi/documents/10184/1427398/Ratkaisujen+Suomi_FI_YHDISTETTY_net.pdf/801f523e-5dfb-45a4-8b4b-5b5491d6cc82

Varto, J. (1992). *Laadullisen tutkimuksen metodologia*. Kirjayhtymä Oy: Helsinki.

Vartola, J. (2006). *Näkökulmia byrokratiaan*. Tampere: Tampereen Yliopistopaino Oy - Juvenes Print.

Williamson, O. E. (1985). *The economic institutions of capitalism. Firms, markets, relational contracting*. New York: The Free Press.

LIITTEET

Liite 1 Haastattelupyyntö

Hei,

Opiskelen Tampereen yliopiston johtamiskorkeakoulun kunta- ja aluejohtamisen koulutusohjelmassa. Olen tekemässä Pro-gradu tutkielmaa, joka käsittelee kilpailuttamista pirkanmaalaisissa kunnissa. Olen valinnut kuntanne mukaan siksi, että toteutatte osan kilpailutuksista yhteishankintoina muiden kuntien kanssa. Sain yhteystietonne kuntanne vaihteesta. Toivon että voisitte osallistua haastatteluun, koska kokemuksenne ja mielipiteenne kilpailuttamisesta ovat tärkeitä mahdollisimman laajan näkökulman esille tuomiseksi.

Tutkimukseni pohjautuu parhaillaan meneillään olevaan hankintalain kokonaisuudistukseen ja sen tavoitteisiin. Etsin tietoa mm. kilpailuttamisen keinoin tavoitelluista yhteiskunnallisista vaikutuksista ja sopimuksissa käytettävistä hankinnan kriteereistä. Tutkimukseni koskee kynnysarvot ylittävien hankintojen lisäksi myös pienhankintoja. Aineiston keruun toteutan puolistrukturoituna teemahaastatteluina.

Olen jakanut haastattelukysymykset neljään eri teemaan:

- Kilpailuttamisen strategia
- Kunnan sisäinen toimintaympäristö
- Kunnan ulkoinen toimintaympäristö
- Kilpailuttamisen kriteerit ja tavoitteet

Haastattelut tuodaan tutkimuksessa esille anonymisti ja tulokset käsitellään kokonaisuutena, joten kenenkään haastateltavan henkilöllisyyttä ei ole niistä suoraan tunnistettavissa. Arvioitu haastattelun kesto on n. 30–60 minuuttia. Jos ette voi itse osallistua haastatteluun, pyydän teitä suosittamaan kunnassanne työskentelevää toista henkilöä, joka olisi mahdollisimman hyvin perillä julkisten hankintojen kilpailuttamisesta ja jolle voisin lähettää haastattelupyynnön. Haastattelun ajankohdaksi ehdotan toukokuuta (maanantai tai tiistai). Myös muut ajankohdat ovat mahdollisia ehdotuksenne mukaisesti. Minut tavoittaa sekä sähköpostitse että puhelimitse.

Ystävällisin terveisin; Tatjaana Julin

Liite 2 Haastattelukysymykset

Haastattelun avaus

- Kerro lyhyesti miten hankinnat ja kilpailuttamiset liittyvät työhösi (kunnat) tai osakeyhtiön toimintaan (KuHa Oy)

Kilpailuttamisen strategia (arvot ja lähtökohdat)

- Minkälaiset taustatekijät määrittelevät kilpailuttamista?
- Kerro hankintastrategiasta
- Millaisina kokonaisuuksina kilpailuttamiset ja hankinnat pyritään toteuttamaan?

Kunnan sisäinen toimintaympäristö (kilpailuttamisen toimintamalli, käytännöt)

- Miten kilpailutukset käytännössä toteutetaan? Millaisia menettelyjä niissä käytetään?
- Miten kynnysarvot alittavien hankintojen kanssa toimitaan?
- Näetkö kilpailuttamisen toteuttamisessa kuntatasolla jotain haasteita tai kehittämisen kohteita?

Kunnan ulkoinen toimintaympäristö (markkinat, yhteishankinnoissa mukana olevat kunnat)

- Miten markkinoita pyritään hyödyntämään hankinnoissa?
- Mitä hankintoja kilpailutetaan yhteishankintoina? Miksi?
- Millaista muuta yhteistyötä hankintoihin liittyen pyritte toteuttamaan eri osapuolten kanssa?

Kilpailuttamisen tavoitteet (hankinnan kriteerit)

- Miten määrittelet onnistuneen kilpailuttamisen/sopimuksen?
- Onko hankintojen koolla merkitystä kilpailuttamisen ja sen tavoitteiden kannalta?
- Käytättekö kilpailuttamisen perusteluina useimmiten halvinta hintaa vai kokonaistaloudellista edullisuutta? Mistä tekijöistä kokonaistaloudellinen edullisuus muodostuu?

- Oletteko hyödyntäneet kilpailuttamisissa ympäristöllisiä, sosiaalisia, innovatiivisia tai muita hankintojen yhteiskunnallisiin tavoitteisiin liittyviä kriteereitä? Millaisten tekijöiden katsotte edistävän tai estävän niiden käyttöä?

Haastattelun päättäminen:

-Haluatko tuoda esille vielä jotain muuta aiheeseen liittyvää?

Kiitos haastattelusta!